

RÉVÉSZ BÉLA

A törvényesség és az alkotmány kategóriái az állambiztonság fogalomkörében 1989

A politikai átalakulás valamint a titkosszolgálatok változásaival kapcsolatban hosszabb ideje folyó kutatás az eddig összegyűjtött iratok, dokumentumok, illetve ezek részfeldolgozásai néhány általánosabb következtetés levonására is lehetőséget teremtenek. Az eddigi vizsgálat eredményei nyomán megerősíthető az a korábbi kutatási hipotézis, amely három, jobbra feltáratlan és feldolgozatlan területen vél új irányt kijelölhetők az ez irányú kutatások számára:

A rendszerváltás politikai átalakulásának valamint a titkosszolgálatok változásainak elemzése valóban jelentős eredményekkel jártak, de gyakorlatilag csupán egyik vagy másik szegmens vonatkozásában; a két folyamat kölcsönhatásának, kapcsolatuk valódi tartalmának feltárása eddig elmaradt.

– A jelenségcsoport vizsgálata szinte kizárólagos letéteményesének mindmáig a történeti megközelítések bizonyultak, hiszen a kutathatóság tartalmi és időbeli határait szigorúan kijelölték a iratok visszaminősítésének törvényi feltételei. Pedig a más természetű – jelen kutatásban elsősorban: politológiai, jogtudományi, szociológiai – megközelítések alkalmazása nem csak az egyes társadalmi, politikai, intézményi vonatkozások folytonosságát és / vagy megszakítottságát tehetik egyértelműbbé, de jelezhetik a társzaktudományok számára, hogy ezen az eddig általuk elhanyagolt területen megválaszolandó kérdések sorakoznak.

– A politika, a sajtó és a közvélekedés leegyszerűsített tematizációja folyamatosan befolyásolja a kutatások irányait, témaköreit, ezért következtetései többnyire visszaigazolják a legkülönbözőbb ideológiai intenciókat. Pedig pl. a „tisztá” rendszerváltó politikai erők és a diktatúrát kiszolgáló „gonosz” állambiztonság dichotómiája a valóságban így nem létezett, még ha ez a szemlélet meg is könnyítette a helyzet utólagos értelmezését. Mai ismereteink birtokában azonban már lehetőség nyílik a differenciáltabb és tárgyilagosabb értékelésre.

Ez utóbbi feltételezés mellett érvként kíván jelen vázlat néhány adalékkal szolgálni. A törvényesség és az alkotmány fogalmai alapkategóriái voltak nemcsak a rendszerváltás előtti politikai, jogpolitikai retorikának, a sajtó és propaganda nyelvének, de a szocialista állam- és jogtudomány is előszeretettel választotta kutatási témájának.¹ Ugyanak-

¹ A szocialista állam- és jogelméleti irodalom forrásfeldolgozása során önálló fejezetet kaptak az ezzel a témakörrel foglalkozó munkák. Lásd: *Magyar állam- és jogelméleti bibliográfia 1950–1980* (Szerk.: NAGY Lajos – Papp Ignác) JATE ÁJTK Állam- és Jogelméleti Tanszék, Szeged, 1980.

kor a maga speciális titkosságánál fogva semmit nem lehet tudni az államszervezet egyik legkarakteresebb, egyben legrejtőzködőbb szervtípusának ezzel kapcsolatos fel-fogásáról, miközben ennek éppen az az alapfunkciója, hogy az állami berendezkedés mindenkor szuverenitását – annak idő- és térbeliségétől, sőt, hatalomgyakorlási formáitól, módszereitől függetlenül – védelmezze. A titkosszolgálatok – természetesen róluk van szó – „rejtőzködéséről” természetesen csak akkor lebbenthető fel a fátyol, ha kellő információkhoz juthatunk az ezzel kapcsolatos véleményükről, elképzelésükről, esetleg a szabályozásra vagy a joggyakorlatra vonatkozó koncepciójukról. Egy különös időszak, a rendszerváltás környékéről származnak azok a dokumentumok, amelyek érzékeltetik azt, hogy maguk a titkosszolgálatok (az akkori megjelöléssel: az állambiztonsági főcsoportfőnökség) milyen fokozott érdeklődéssel követte a „tárgyalásos forradalom”² menetét, benne a sarkalatos törvények meghozatalának, alkotmányozásnak a folyamatával. Mivel az állambiztonság – a kül- és belpolitikai változások kényszerétől sürgetve – egyébként is önmaga strukturális és funkcionális átalakítására készült, így érthetően kereste a helyét az új alaptörvényhez való viszonyában. A helyzet megértéséhez a kiindulópontot az átalakulás évének gyorsan változó pártállami és ellenzéki alkotmánykoncepciók nyújtják, amelyek közül az előbbi közvetlenül is befolyásolta az állambiztonsági főcsoportfőnökség álláspontjainak alakulását. Az ebből levont végső következtetésük pedig arra indította a szolgálatokat, hogy explicit alkotmánybeli megjelenésüket konkrét módosító javaslat kezdeményezésével is proponálják a törvényalkotónak. Ezen szándékuk azonban paradox módon nem került nyilvánosságra, titkos maradt mindmáig, miközben az alapprobléma a jogállam körülményei között is változatlan. Mivel az Alkotmány sem a feladatmeghatározás, sem az irányítás szempontjából semmit nem mond kifejezetten a ma nemzetbiztonságinak nevezett szolgálatokról, kérdéses, hogy áttételesen mi vezethető le a szabályokból. Mivel a Kormány a rendvédelmi szervek működését irányítja és a nemzetbiztonsági szolgálatok az egyes rendvédelmi szervek között nyerne említést, azok működését is a Kormány irányítja. De mire terjed ki ez a működés? Mik a feladataik? E kérdésekre választ adnak az egyes (polgári és katonai) nemzetbiztonsági szolgálatokat szabályozó törvények, de nem ad-e választ maga az Alkotmány. Mivel a titkosszolgálatokra vonatkozó (állam- és jogtudományi, szervezetszociológiai, politológiai stb.) kutatások gyakorlatilag nem léteznek³, ezért feltűnő, hogy az alapvetően jogdogmatikai szemléletű Alkotmány-kommentár körében egy váratlan sajnálkozás bukkant elő a helyzetet illetően, hozzátéve: „a szolgálatok alkotmányos szabályozása mindenképpen kiegészítésre szorul”.⁴

² A „tárgyalásos forradalom” kifejezés 1990-ben tűnt fel; TÖKÉS, Rudolf L.: *Hungary's Negotiated Revolution*. (Cambridge University Press, 1996.) című könyvének a címében is helyet kapott. Magyarul: TÖKÉS Rudolf: *A kialakított forradalom. Gazdasági reform, társadalmi átalakulás és politikai hatalomátvitel 1957–1990*. Kossuth, Budapest, 1998.

³ RÉVÉSZ Béla: *A titkosszolgálatok titoktartásáról. Egy politikai jelenség politikai mellőzöttsége*. Politikatudományi Szemle 2007. 4.

⁴ PATYI András: *Az Alkotmány a nemzetbiztonsági szolgálatokról*. In: Az Alkotmány kommentárja. Századvég Kiadó, Budapest, 2009. VIII. fejezet. A Magyar Honvédség és egyes rendvédelmi szervek I. 4. (29–39. bek.) 1468. p.

1. Az állambiztonsági reform-elképzelések alkotmányozási háttere

A rendszerváltás politika- és társadalomtörténeti leírása és feldolgozása előbbre jár, mint a korszak állambiztonsági jellegű változásainak a feltárása. Magyarázatképpen megemlíthető, hogy utóbbiak esetében – titkosszolgálati természetük folytán – közel sem megismerhetők, áttekinthetők teljes mivoltukban a történések, hamarabb elakad a mélybe hatolni kívánó kutatói kíváncsiság, sőt, még a felszínre kerülő bizonyítékok hitelessége is – szintén az alkalmazott titkosszolgálati eszközök és módszerek sajátosságaiból következően – megkérdőjelezhető. A jelenség egészéből talán csak az alapvetés egyértelmű: a történetileg kialakult társadalmi-hatalmi struktúrák részeként létrejött és szükségképpen azóta is működő titkosszolgálatok egyszerűbb vagy fejlettebb formában, de mindenkor rejtett intézményi keretek között, nem nyilvános szabályozással, titkos állománnyal, operatív módszerekkel és speciális technikákkal vesznek részt a legkülönbözőbb formájú államhatalmak szuverenitásának védelmében. Az információhiány a diktatúrákban nagyobb, demokráciákban kisebb mértékben, de misztikus homállyal övezi ezen szolgálatok tevékenységét. Az „ellenség” előli rejtőzés a „baráti” tekintet elől is elvonja az információt, és természetesen vesztese ennek a titkolózásnak az emberi megismerés legracionálisabb rendszere, a tudomány is. A történelmi tapasztalatok szerint annak, hogy e sajátos kutatási objektum vonatkozásában a sejtések, találgatások tudományos érvelés útján is igazolható ismeretekké szerveződhessenek, kedvező politikai kondícióknak is fenn kell állniuk. A titkosszolgálati struktúrák titkai ugyanis többnyire a hatalmi vezetők/vezetés cseréje, de nem ritkán politikai eliték, rezsimiek, rendszerek váltása idején tűnnek elő, legalábbis az új hatalom vezetése által hasznosnak tűnő és ezért engedélyezett mértékben és módon. Ilyen időszakokban a nagy leleplezések közelíthetnek ugyan az objektív (rész)igazságok felé, de ahogyan az információk visszatartása, úgy „csepegtetésük” is kikezdheti a tudományos megismerés kritikai élet, függetlenségét, egyben hitelességét is. A titkosszolgálatok kutatásának konjunktúrája ezért többnyire a nagy politikai, társadalmi megrázkódtatásokhoz kötődik, amikor az új politikai rezsim a tudomány legitimációs hatását is fel kívánja használni a korábbi politikai vezetés bírálata, illetve saját hatalma hitelesítésére. Ennek pedig legalkalmasabb eszköze, a korábbi vezetés gonosz, amorális, korrupt, cinikus és kegyetlen vonásainak minél teljesebb bemutatása. E leleplezésekhez „örömmel” csatlakozik a közhangulat és -vélemény, amely természetes antipolitizációjánál fogva erkölcsstelennek tekint mindenféle hatalmi tevékenységet, másfelől a tudomány, amely számára viszont az a legfontosabb, hogy az eddig csak sejtett, de elrejtett politikai információk hirtelen felszínre kerülnek, így megismerhetővé, kritikailag feldolgozhatóvá válnak.

A kommunista rendszer összeomlása az 1980-as és 1990-es évtized fordulóján a titkosszolgálatok történetében is szakaszhatárt jelentett. Kelet-Európa korábbi politikai struktúráinak legfontosabb elemei az erőszakszervek, köztük a titkosszolgálatok voltak. A közvélemény a titkosszolgálatok továbbélését-átalakulását gyanakvással szemlélte. A bizalmatlanság fő oka a titkosszolgálatok mindenkor titokzatossága volt. Kétségtelen, hogy nem lehet merev cezúrát vonni a rendszerváltás előtti diktatúra állambiztonsági szolgálata és a demokrácia jogállamiságának nemzetbiztonsági szolgálatai közé. Ugyanakkor a titkosszolgálatoknál tapasztalható folyamatosság jelei megkérdőjelezik valódi átalakulásukat. A szolgálatok hatalomközelisége rendszereken átvivő szerepeket, attitűdöket is kialakít. A struktúrák és a belső szabályozás fennmaradása pedig még nagyobb állandóságot mutat, mint a személyi összetétel folyamatossága. Valószínűleg

semmiféle szabályozás automatikusan nem zárja ki a titkosszolgálatok politikaközei, azt befolyásoló működésének lehetőségét. Ezért az alkotmányos garanciákon és a jogi szabályozáson túl fokozott jelentősége van a politikai hatalmat korlátozó demokratikus politikai környezet és kultúra kialakításának is. A titkosszolgálatokat politikai jelentőségük teszi a politológiai kutatások szükségképpen tárgyává, amely paradigmát a jövőben remélhetően meginduló szakkutatások is figyelembe fognak venni.

De milyen alkotmánykép körvonalazódhatott 1988-89 táján az állambiztonság előtt, amelyhez saját törvényességi és alkotmányossági koncepcióját is hozzáigazíthatónak vélhette. Ebben a vonatkozásban a háromoldalú tárgyalások hat politikai munkabizottsága közül az I/1. számú – hivatalosan: „Az alkotmánymódosítás időszzerű tételei, a köztársasági elnöki intézmény és az alkotmánybíróság kérdései” – bizottság végezte a legjelentősebb munkát. Bár a Nemzeti Kerekasztal résztvevőinek a politikai egyeztető tárgyalások témaköreivel és munkarendjével foglalkozó 1989. június 21-i megállapodása az alkotmánymódosítással, a pártok működésével, illetve a választásokkal kapcsolatos kérdésekben tartotta kiemelten indokoltnak a „gyorsított ütemű munka vállalását”, ezek sorából is kiemelkedik az alkotmányozó munka fontossága.⁵ „Anyajogágként” a közjog egyébként is gyűjtőterülete a többi jogág alkotmányos alapelveinek, de az átmenet időszaka önmagában is joggal kapta az „alkotmányos forradalom” megjelölést. Mindez természetesen nem kisebbíti a többi munkabizottságban folytatott munka jelentőségét, hiszen maga az I/1-es munkabizottság is gyakran utalt át különböző feladatokat más bizottság tevékenységi körébe, és a más bizottságokban kialakított javaslatokat kölcsönösen tudták saját munkájukban is hasznosítani. Mégis, ha a korabeli sajtót, vagy a rendszerváltás időszakával foglalkozó elemzéseket vesszük figyelembe, szembetűnő az I/1-es bizottság szerepének túlsúlya.

Mindezt az a tény is megerősíti, hogy éppen ebben az albizottságban készült a tárgyalások legfontosabb dokumentuma: a Magyar Köztársaság alkotmánya. Történelmi háttérét tekintve természetesen nem előzmények nélküli munkáról volt szó. Az alkotmány felülvizsgálatának folyamatában – a már korábban megindult tudományos kutatások elméleti eredményei mellett – az MSZMP 1988. májusi pártértekezlete tekinthető kiindulópontnak. Állásfoglalása megerősítette, hogy „a társadalmi, politikai fejlődés szükségessé teszi az alkotmány felülvizsgálatát”, majd részletezi ennek fő irányait.⁶ Ezt követően az MSZMP Politikai Bizottságának 1988. május 31-i határozata konkretizálta a teendőket: „A Politikai Bizottság egyetért az alkotmány felülvizsgálatának megkezdésével; a munkálatok tartalmi kereteire, szervezeti rendjére vonatkozó javaslatot alapul elfogadja. A vitában elhangzott észrevételek figyelembevételével átdolgozott anyagot Fejti György elvtárs hagyja jóvá. Felkéri az Országgyűlés elnökét és a Minisztertanács elnökét, hogy az alkotmány vizsgálatával összefüggő állami feladatok végrehajtása érdekében tegyék meg a szükséges intézkedéseket. Megbízta a KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztályát, hogy a Központi Bizottság által kiküldendő bizottság összetételére tegyen javaslatot a Politikai Bizottságnak, melyet jóváhagyásra a Központi Bizottság soros ülése elé kell terjeszteni. A Közigazgatási és Adminisztratív Osztály folyamatosan gondoskodjon az alkotmány felülvizsgálatával kapcsolatos politikai döntések előkészítéséről.”⁷

⁵ Lásd: 34. sz. jegyzet.

⁶ A Magyar Szocialista Munkáspárt országos értekezletének jegyzőkönyve. 1988. május 20–22. Kossuth. Budapest, 1988. 262–263. p.

⁷ Az MSZMP Politikai Bizottságának 1988. május 31-i határozata. MOL M – KS – 288. f. 5/1072. 6. e.

A Politikai Bizottság döntését követően hozta meg a Minisztertanács az alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról 2022/1988. (HT. 7.) MT határozatát. Ebben a testület jóváhagyólag tudomásul veszi az Igazságügyi Minisztériumnak az alkotmány felülvizsgálatának ütemtervéről, valamint a szakmai szervezeti keretekről szóló előterjesztését.⁸ Az 1988. június 29-én igazságügyi miniszterre kinevezett Kulcsár Kálmán tíz munkabizottságot hozott létre az alkotmány egyes szabályozási tárgyköreinek gondozására, majd augusztus elején egy előzetes koncepcióvázlatot terjesztett elő az alkotmány felülvizsgálatáról. E dokumentum szerint ekkor még nem született döntés arról – jóllehet a vitában felmerült –, hogy új alkotmány kidolgozására, vagy az 1949-ben kelt alkotmány módosítására kerüljön-e sor; maga a PB-határozat is az „alkotmányról szóló” törvényjavaslatról beszél. *Kulcsár Kálmán* a további, eldöntendő kérdések körébe sorolja, hogy „utaljon-e az alkotmány maga az egypártrendszerre, mint a politikai rendszer sajátosságára, s ha igen, összekösse-e jelenlegi történeti helyzetünkkel, mintegy ‘átmeneti’ jelleggel biztosítva úgy, hogy a történelmi feltételek változásával esetleg alkotmányváltoztatás nélkül, más pártok szerveződése is lehetséges legyen”. Az alkotmányozás jellegével kapcsolatban megállapítja: „A jelenleg hatályban lévő alkotmányunk – a módosítások ellenére – alapvetően a harmincas években, a Szovjetunióban kialakult politikai rendszert, illetőleg az ott 1936-ban elfogadott ún. ‘sztálini’ alkotmányt tükrözi, és pedig bizonyos vonatkozásban szinte ‘hívebben’, mint az 1977-ben a Szovjetunióban elfogadott új alkotmány. Ehhez való ragaszkodás politikailag felesleges teher továbbvitelét jelentené és óhatatlanul is egy olyan politikai rendszerhez való kötődésre engedne következtetni, amelyet a társadalom fejlődése meghaladott és amelyet egyébként sok összefüggésben magunk is elutasítunk. Kétségtelenül felmerül azonban a kontinuitás problémája, az ugyanis, hogy a szükséges változásokat tudomásul véve és érvényesítve, társadalmunkat és államunkat nem akarjuk saját korábbi fejlődési szakaszától elválasztani, e fejlődés eredményeit elutasítani.” Végül arra a következtetésre jut, hogy a problémák megoldásához szükséges tartalmi és szerkezeti változások súlyára tekintettel „technikailag is indokolt teljesen új alkotmány elkészítése.”⁹

⁸ Az Alkotmány felülvizsgálatának szakmai szervezeti kereteivel kapcsolatban a határozat 2. sz. melléklete megállapította:.

„1. Az Alkotmányban szabályozandó egyes témák szabályozási koncepciójának kialakítására a tudományos élet, valamint az érdekelt állami és társadalmi szervek képviselőiből munkabizottságokat kell létrehozni. A munkabizottságokban részt vesznek országgyűlési képviselők is, valamint a tudománynak azok a képviselői is, akik az elmúlt időszakban az Alkotmányban szabályozandó kérdésekben alternatív javaslatokat dolgoztak ki.

A munkabizottságok között létre kell hozni a kodifikációs bizottságot is, amelynek feladata a kodifikációs munkák irányítása, illetőleg a munkabizottságok részkonceptiói alapján az Alkotmány tervezetének kidolgozása.

2. A munkabizottságok tevékenységét az igazságügyminiszter által vezetett, az egyes munkabizottságok vezetőiből álló tudományos-szakmai bizottság koordinálja és irányítja.

3. Az Alkotmány előkészítésének sokoldalú szakmai-tudományos megalapozása, az alkotmány koncepció és az Alkotmány-törvényjavaslat kidolgozását végző szervek munkájának elősegítése érdekében az Igazságügyi Minisztériumban – erre a munkára függetlenített munkatársakból – Alkotmányelőkészítő Kodifikációs Titkárságot kell létrehozni. A Titkárság feladata a tudományos kutatások összehangolása, a munkabizottságok munkájának koordinálása, szervezése és segítése, valamint a bizottsági anyagok és jogszabály-tervezetek előkészítésénél a titkársági teendők ellátása.”

A Minisztertanács 2022/1988. (HT.7.) MT határozata az Alkotmány felülvizsgálatára irányuló munkáról. Határozatok Tára, 1988. augusztus 25: 7. sz.

⁹ Lásd KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmányelőkészítés dokumentumai*. (Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására 1988–1990.) Államtudományi Kutatóközpont. Budapest, 1991. 1. kötet 43–63. p.

Az MTA Államtudományi Kutatások Programiroda vezetőjeként *Kilényi Géza* 1988. szeptember közepére készített egy, az alkotmányozás politikai szempontból legfontosabb kérdéseit tartalmazó „munkaközi anyagot” a Minisztertanács számára, amely az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya mellett működő alkotmány-előkészítő bizottság elé is bekerült. Az új alkotmány mellett érvelve a külpolitikai vonatkozásokra is felhívja a figyelmet: „A tapasztalatok szerint valamely szocialista ország új alkotmányának nemzetközi fogadtatása mindig két dologtól függ: az alkotmány tartalmától, illetőleg a hatalmat gyakorlók 'politikai hitelképességétől', ami az alkotmányos rendelkezések aranyfedezete. E két dolog nehezen függetleníthető egymástól. A mi esetünkben aligha kell attól tartani, hogy az új alkotmány aggodalmat kelt barátaink körében, illetőleg csökkenti az ország nemzetközi presztízsét. Reálisan épp az várható, hogy stabil politikai célkitűzéseink megerősítése és a modern szocialista állam jellemvonásainak alaptörvényi szintű rögzítése, illetőleg az állampolgári jogoknak nemzetközi kötelezettségeinkkel összhangban álló szabályozása egyértelműen kedvező visszhangot vált ki.”¹⁰ 1988. november 30-i dátummal készült el – az ekkorra az alkotmányelőkészítésért felelős igazságügyminiszter-helyettesé kinevezett Kilényi Géza irányításával – a Magyar Népköztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója, amelyet már szakmai vitára is bocsátottak¹¹. A koncepciónak a szabályozási mód alapkérdéseire vonatkozó megállapításai egyebek mellett az alkotmány „ideologikumáról” is szólnak:

„a) 1949 óta alapvetően megváltozott szocializmus-képünk a hatalomról és a hatalomgyakorlás módjáról, valamint az emberi jogokról vallott felfogásunk, emellett mélyreható változások következtek be a társadalom szerkezetében, a gazdaságban, a tulajdonviszonyokban és a politikai intézményrendszerben, még további jelentős változások most vannak kibontakozóban. Mindezt egy alkotmány képtelen nyomon követni, vagy ha igen, ez annak a bizonyítéka, hogy az általánosság igen magas szintjén mozog, s ezért a szó igazi értelmében véve nem is tudja betölteni alaptörvény szerepét. Az elmúlt évtizedekben nálunk annyi alkotmánymódosításra került sor, hogy a hatályos alkotmányszöveg teljesen eklektikussá vált: számos új rendelkezés került bele, amelyek nehezen férnek össze a hatalom túlzott koncentrációján alapuló eredeti alkotmány-koncepcióval. Új szerkezeti felépítésű Alkotmányra van tehát szükség, amely számot vet a XX. század végének társadalmi-gazdasági realitásaival, s a marxista társadalomtudomány legújabb

¹⁰ KILÉNYI: 71. p.

¹¹ KILÉNYI Géza visszaemlékezése szerint: „November elején történt igazságügy miniszter-helyettesi kinevezésem után sorra hívogattam a tematikus bizottságok elnökeit, hogy könyörgöm, november vége a határidő, kérem a részanyagot a szabályozási koncepcióhoz. Ezek a kéréseim vagy meghallgatásra találtak, vagy nem. Lényeg az, hogy úgy november 23-a tájékára egyes albizottságoktól kaptam anyagot, háromtól nem. A három albizottság, amelyiktől egy sort sem kaptam, a társadalmi rend kérdéseivel, a gazdasági rend kérdéseivel, és a választójoggal foglalkozó albizottság volt. De volt municióm a kutatási termékekből, tehát nem álltam ott kétségbe esve, hogy ezektől a bizottságoktól nem kaptam anyagot. Bementem Kulcsár Kálmánhoz, s mondtam neki, hogy 'Te Kálmán, tudod, hogy november vége a szabályozási koncepció határideje. Én most elvonulok, úgyhogy Te sem fogod tudni, hogy hol vagyok, meg a feleségem se, és addig nem jövök elő, amíg nem hozom a szabályozási koncepciót.' [...] Felvonultam, a Normafa közelében volt egy szálló, akkoriban úgy hívták, hogy Hotel Agro. Egyedül a gépkocsivezetőm tudta, hogy hol vagyok, tényleg, a feleségem se tudta. Gépkocsivezetőm naponta kétszer jött kéziratokért. Nem napi nyolc órát dolgoztam, hanem valamikéivel többet. A lényeg az, hogy november 30-án lejöttem a hegyről, és közöltem Kulcsárral, hogy készen van a szabályozási koncepció.” Kilényi Gézával a Demokratikus Átalakulásért Intézet interjú-programja keretében készült hosszabb beszélgetés. A video-felvétel időpontja: 2006. március 21. Szerző irattárában.

eredményeit felhasználva új elméleti alapokon álló, korszerű, s egységes logikai rendszerbe illeszkedő szabályozást nyújt. [...]

d) [...] A kifejtettek értelemszerűen irányadók az Alkotmány ideológiai vonatkozásaira is. Joggal elvárható az Alkotmánytól, hogy a szocialista társadalmi berendezkedés modern, tudományosan megalapozott koncepcióját jelenítse meg, de nem kérhető számon az alaptörvénytől egy 'naprakész' szocializmus-kép. Tudomásul kell ugyanis vennünk, hogy szocializmus-képünk számos vonatkozásban szüntelenül fejlődik, s e tekintetben éppoly kevésbé lehet számolni valamely statikus állapot tartós fennmaradásával, mint a politikai intézményrendszer vagy a gazdaság vonatkozásában."¹²

1989. január 30-i dátummal készült el a szabályozási koncepció második változata, amelyet eljuttattak az országgyűlési képviselőkhez.¹³ Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter kísérőlevelében megjegyezte: „Ezt a javaslatot 1989. február elején a Politikai Bizottság, február végén pedig a Központi Bizottság megtárgyalja és kialakítja róla álláspontját. A Központi Bizottság állásfoglalásáról valamennyi képviselő tájékoztatást fog kapni.”¹⁴ „Az új alkotmány szabályozási koncepciója alapvetően a felülvizsgálatra kért munkabizottságok javaslatain alapul – magyarázta az előzményeket a Politikai Bizottság nevében Fejti György az 1989. február 20–21-i központi bizottsági ülés elé beterjesztett igazságügyi minisztériumi koncepció kísérő levelében –, de tartalmazza az egyéb tudományos eredményeket, valamint az igazságügyi minisztériumi műhelymunka során kialakított gondolatokat is. Az így kimunkált koncepciót két alkalommal áttekintette a Központi Bizottság által az alkotmányozó munka elvi-politikai irányításának koordinálására kiküldött bizottság; megvitatta továbbá: a Minisztertanács és annak Tanácsi Kollégiuma, az Országgyűlés alkotmányozó bizottsága, az igazságügyminiszter által vezetett tudományos-szakmai bizottság, s véleményt nyilvánított róla több intézmény, társadalmi szervezet.”¹⁵ Így az Országgyűlés 1989. március 8–9-i ülése – már a KB megerősítő álláspontjának ismeretében – egyhangú szavazással elfogadta a további alkotmányozó munka tartalmát megszabó dokumentumot. Az Igazságügyi Minisztérium, annak érdekében, hogy „a társadalom megismerhesse a szabályozási elképzeléseket és

¹² KILÉNYI: 106–111. p.

¹³ A koncepció a politikai rendszer szabályozásával kapcsolatban megállapította: „A politikai rendszer szabályozása során kiemelkedő jelentőségű kérdés a pártnak, illetőleg pártoknak az Alkotmányban való megjelenítése. Ezzel kapcsolatban a következőkből célszerű kiindulni. Társadalmunk marxista – leninista pártja nem attól a társadalom vezető ereje, hogy ezt az Alkotmány deklarálja, hanem attól, hogy egyre inkább politikai párttá válik, amely nem csupán a nép érdekében, hanem a néppel politizál, s meggyőzi politikai céljai helyességéről az állampolgárokat. Ennek megfelelően a párt nem tör jogilag garantált hegemón helyzetre.

A hazánkban kibontakozott politikai mozgásokat figyelembe véve belátható időn belül nagy biztonsággal előre jelezhető a többpártrendszer kialakulása; ezzel az Alkotmány rendelkezéseinek kidolgozásánál számolni kell. Ugyanakkor alkotmányos garanciát kell kialakítani az alaptörvényben rögzített társadalmi-politikai berendezkedést sértő politikai tömörülésekkel szemben történő fellépés esetére. Nem az Alkotmány feladata a többpártrendszer kinyilvánítása, az Alkotmánynak azonban – a szabályzási mód alapkérdéseinél kifejtettek szerint – nem szabad akadályoznia a politikai intézményrendszer természetes fejlődését. Mindezekre figyelemmel az Alkotmányban a politikai rendszerrel kapcsolatban alapvető elvként indokolt rögzíteni, hogy Magyarországon kizárólag olyan társadalmi szervezet működhet, amelynek célja, programja és tevékenysége összhangban áll az Alkotmánnyal. E szervezetek közül a politikai párt feladata, hogy hozzájáruljon a népakarat kialakításához, illetőleg egyik alapvető szervezeti keretként szolgáljon a politikában való részvételéhez.”

Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990-es országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet; Továbbá: Magyarország Alkotmánya. Szabályozási koncepció. Igazságügyi Minisztérium. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. Lásd: A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 1. köt. 409–439. p.

¹⁴ Országgyűlési Irattár és Levéltár. Országgyűlési Irományok, 1985–1990. 141–200. jelzetű kötet.

¹⁵ A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 1. kötet 408. p.

véleményt alakíthasson ki róla”, nyilvánosságra hozta az alkotmány módosításáról szóló törvénytervezetet¹⁶. Ettől némileg eltér – a képviselők státusa, az elnöki jogkör vonatkozásában – az 1989. május 29-i dátummal az Országgyűlés elé terjesztett alkotmány-módosító javaslat¹⁷. Az Országgyűlés elnökének 1989. május 27-én kiadott közleménye szerint a június 27-i ülésnapra napirendre tűzték az alkotmány módosítását, a köztársasági elnöki intézmény bevezetéséről, az Alkotmánybíróságról, a honvédelmi törvény módosításáról, az alternatív katonai szolgálat bevezetéséről, a büntető törvénykönyv módosításáról szóló törvényjavaslatokat. Innentől kezdve azonban a megkezdődött kerekasztal-tárgyalások új irányt szabtak az alkotmányozás folyamatának. Az Országgyűlés június 27-i ülésén Szűrös Mátyás elnök felolvasta Németh Miklós miniszterelnök levelét, amelyben a politikai egyeztető tárgyalások június 21-i plenáris ülésén született határozatra hivatkozva bejelentette, hogy a kormány visszavonja a benyújtott törvényjavaslatok azon részét, amelyeknek témáját érintik a tárgyalások.¹⁸

Mindeközben a nyilvánosság kizárásával más irányú hatalmi szándékok is befolyásolták az eseményeket. Az MSZMP Politikai Bizottsága 1989. április 19-i ülésén komolyan fontolóra vette egy novemberre előrehozott választás lehetőségét¹⁹. Az Igazságügyi Minisztérium azt a feladatot kapta, hogy készítse el a „korlátozott” átmenet törvényi kereteit, ennek során született meg az az alkotmánymódosítási javaslat, amely később az MSZMP kiindulópontja volt a Nemzeti Kerekasztal tárgyalásai során.²⁰ Ez a tervezet tartalmazta az állampárt alkotmányban rögzített monopóliumának lecserélését a többpártrendszerre való utalással és az ezzel kapcsolatos fékekkel, az Országgyűlés hatáskörének módosítását, mely szerint nem gyakorolhatja a népszuverenitásból eredő összes jogot, a képviselők visszahívhatóságának megszüntetését, valamint a köztársasági elnök

¹⁶ Magyar Hírlap, 1989. május 10.

¹⁷ MOL P. 2117. 11. doboz, 272. i. sz.

¹⁸ Országgyűlési Napló. Az Országgyűlés 52. ülése, 1989. június 27. 4297–4298. h.

¹⁹ A késelelem ugyanis azzal a veszéllyel járt, hogy az ellenzék alaposabban felkészülhet a választásokra. Ezzel kapcsolatban Fejtő György a PB ülésén kifejtette: „Én azon a véleményen vagyok, hogy nyugodt, rugalmas, következetes tárgyalási gyakorlattal létrehozható ez a megbeszélés-sorozat, mert az ellenzéki kerekasztal nem stabil konstrukció. Tehát, ha időnk lenne arra, hogy türelmesen várjunk, felülkerekednének a nézetkülönbségek, hiszen máris látszik, hogy egy ilyen kerekasztal-megbeszélés a szervezeti szuverenitást és önálló álláspont kialakítását zavarja. Nagyon ügyelnünk kellene arra, hogy ne tegyünk olyan lépést, ami tömöríti az ellenzéki kerekasztalt, hanem inkább olyan gesztust, vagy olyan lépéseket tegyünk, ami lazítja ezt a blokkot.” Lásd: Az MSZMP Politikai Bizottság 1989. április 19-i ülésének jegyzőkönyve. In: A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 1. kötet, 408. p.

²⁰ Az alkotmány módosításáról szóló 1989. május 10-i keltezésű törvénytervezet bevezetője megállapította: „Politikai rendszerünk továbbfejlesztésének, a hatalmi ágak szétválasztásának és kiegyensúlyozásának nélkülözhetetlen eleme a testületi államfő intézményének megszüntetése és a köztársasági elnök intézményének újbóli beiktatása államrendszerünkbe. Ezért, továbbá a politikai pártokról szóló törvény, az Alkotmánybíróságról szóló törvény és az új választási törvény megalkotásával összefüggésben, valamint az Országgyűlés új típusú működésének megteremtése érdekében szükségessé vált az alkotmány módosítása. A javasolt módosított rendelkezések Magyarország új alkotmányának az Országgyűlés 1989. március 8–9-i ülésén megtárgyalt és elfogadott szabályozási elvein alapulnak, de nem teszik mellőzhetővé az új alkotmány megalkotását. Az Igazságügyi Minisztérium azért hozza nyilvánosságra a tervezetet, hogy a társadalom megismerhesse a szabályozási elképzeléseket és véleményt alakíthasson ki róla. A tervezet alapul szolgálhat a politikai egyeztetésekhez is, ennek szervezése azonban nem az Igazságügyi Minisztérium feladata. A tervezet jelenleg államigazgatási véleményezés alatt áll, ezt követően fogja majd megtárgyalni a Minisztertanács, illetőleg az Országgyűlés illetékes bizottsága. A végső döntés az Országgyűlés feladata. Az állampolgárok, illetőleg szervezeteik a tervezetről az általuk választott módon nyilváníthatnak véleményt.”

Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990-es országgyűlési ciklus, 141–200. sz. kötet; ismerteti a Magyar Hírlap 1989. május 10.

tisztiságának bevezetését. A „közepesen erős” elnök jogköre lényegében megfelelt a második alkotmánykoncepcióban leírtaknak, tehát jelentős szerepe lett volna a külpolitikában, a kormányt erősen alárendeltségében tarthatta volna, illetve gyakorlatilag bármikor rendkívüli állapotot vezethetett volna be – lényegében az MSZMP főtítkárának némileg legyengített hatáskörét gyakorolta volna az elnök. Az állampárt úgy vágott neki a tárgyalásoknak, hogy a földcsuszamlásszerű hatalomvesztés elkerülésére meg kell szereznie még a szabad választások előtt egy minél erősebb államfői tisztiséget, illetve a pártok ellenőrzésére fel kell állítania és lojális jogászokkal fel kell töltenie az Alkotmánybíróságot. Ezért cserébe hajlandó volt a jogállamisággal legélesebben szembenálló néhány rendelkezést kiiktatni az alkotmányból.

Az Ellenzéki Kerekasztal elutasította, hogy a szabad választások előtt – a választások garanciáinak megteremtésén túl – bárki is alkotmányozzon, ezért értelemszerűen nem fogadta el a köztársasági elnöki intézmény bevezetését. Alapvető célnak tekintette viszont, hogy kiiktassa az alkotmányból az ideologikus, sztálinista eredetű tételeket, nehogy később ezekre hivatkozva megakadályozhassa az állampárt a „jogállami forradalmat”. Az alkotmány első, ideologikus fejezetének lecserélésén túl az ellenzék elutasított minden további alkotmánymódosítást. A Harmadik Tárgyalófél szakértőit viszont inkább egyéni, szakmai ambícióik vezették a tárgyalások során, átfogó állásponttal az alkotmányozást illetően nem rendelkeztek.

A hatályos alkotmány „osztályharcos” preambulumát²¹ az Ellenzéki Kerekasztal már a július 7-i albizottsági ülésen elhagyni javasolta, az MSZMP viszont azzal érvelt, hogy ennek a kérdésnek a megvitatása nem tartozik a békés átmenet problémaköréhez, a Harmadik Oldal pedig nem foglalt állást.²² Végül a középszintű politikai egyeztető bi-

²¹ A hatályos alkotmányszöveg preambuluma a következőképpen szól:

„Magyarországot több mint egy évezreden át a nép munkája, áldozatvállalása, társadalomformáló ereje élte és tartotta fenn. Az államhatalom ugyanakkor az uralkodó osztályok eszköze volt a jogfosztott nép elnyomására és kizsákmányolására. Népünk nehéz küzdelmet folytatott a társadalmi haladásért, az ország függetlenségéért: számtalan megpróbáltatás közepette védte és őrizte nemzeti létünkét.

Történelmünknek új korszaka kezdődött, amikor a Szovjetunió a második világháborúban kivívt győzelmei során felszabadította hazánkat a fasizmus elnyomása alól, és megnyitotta a magyar nép előtt a demokratikus fejlődés útját. A dolgozó nép a Szovjetunió baráti támogatásával újjáépítette a háború sújtotta, romokban heverő országot. A régi rend urai és védelmezői ellen folytatott küzdelemben a magyar munkásosztály – szövetségben a dolgozó parasztsággal, együttműködve a haladó értelmiséggel – kivívta és megszilárdította a dolgozó nép hatalmát.

A forradalmi harcokban megedződött munkásosztály vezetésével, az 1919. évi Tanácsköztársaság tapasztalataival gazdagodva, a szocialista országok közösségére támaszkodva népünk lerakta a szocializmus alapjait. Hazánkban uralkodóvá váltak a szocialista termelési viszonyok. A régi helyén új ország született, amelyben az államhatalom a nép érdekeit, az állampolgárok alkotó erejének szabad kibontakozását és jólétét szolgálja. A magyar nép nemzeti egységbe tömörülve, a szocializmus teljes felépítésén munkálkodik.

A Magyar Népköztársaság Alkotmánya kifejezi az országunk életében végbement alapvető változásokat, a társadalmi haladásért vívott küzdelem és az országépítő munka történelmi eredményeit.

Az alkotmány, mint a Magyar Népköztársaság alaptörvénye, biztosítja eddigi eredményeinket és további előrehaladásunkat a szocializmus útján.”

²² Az I/1-es munkabizottság 1989. június 7-i (második) ülésén az EKA első ízben javasolta hivatalosan is, hogy Magyarország államformája köztársaság legyen. A jegyzőkönyv szerint „Az EKA javaslata mellett felhozta, hogy a népköztársaság kifejezés összekötődik egy történelmi korszak megjelölésével, olyan korszakkal, amelytől a demokratikus Magyarországnak az államforma elnevezésében is el kell magát határolnia. Az EKA megítélése szerint a népköztársaság kategória nyelvtanilag is hibás, hiszen a 'köz' világosan kifejezi, hogy az állam a köz, azaz népuralom alatt áll, így a 'nép' jelző használata felesleges. Formailag nem tartható fenn az államformára vonatkozóan kétféle megjelölés – népköztársaság és köztársaság –, ami az eredeti és a módosított szöveg között állna fenn. Az EK szükségesnek tartja megjegyezni: a demokratikus átalakulás szempont-

zottság elé utalták a kérdést, ez azonban nem tárgyalt az ügyről. Augusztusban az EKA úgy döntött, hogy a szocializmus szó nem szerepelhet az alkotmány normaszövegében, csak a preambulumban, az európai eszmei és politikai értékek között. Az MSZMP azonban ragaszkodott a normaszövegben való szerepeltetéshez, és végül olyan kompromisszumos javaslatot tudott előterjeszteni, ami az EKA számára is elfogadható volt.²³ Így a preambulumban végül elmaradt volna, de az őszi parlamenti vitában, képviselői indítvány nyomán kapott mégis preambulumban az alkotmány.²⁴ Ez abból a szempontból lényeges módosításnak tekinthető, hogy bekerült az alaptörvénybe az új alkotmány későbbi elfogadásának szükségessége, amire – mint alkotmányos követelményre – gyakran hivatkoztak, hivatkoznak az új alaptörvény elfogadását sürgetők.²⁵

jából nem csak a jogilag kötelező erővel való átalakulás kívánatos, hanem a kompromittálódott jelképektől való megszabadulás is, mivel ez bátorítólág hat a demokratikus átalakulásért küzdő politikai erőkre.

A Harmadik Oldal ebben a kérdésben az eredeti megállapodáshoz tartja magát, amennyiben a fogalmat abból a szempontból vizsgálja, hogy megtartása akadályozza a demokratikus átalakítást, vagy sem. Véleménye szerint a népköztársasági forma megjelölés önmagában nem akadály a demokratikus átmenet kialakításának. E kérdésben való döntést kifejezetten politikai kérdésnek tartja, ezért azt javasolja, helyezték át a döntés jogát a politikai bizottsághoz.

Az MSZMP egyetért a Harmadik Oldal képviselője által elmondottakkal. Ehhez csak annyit fűz hozzá, hogy ezt a kérdést az új alkotmány esetében tartja indokoltnak megvizsgálni.” MOL P. 2117. 11. doboz. 252. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 2. sz. dokumentum.

²³ A „szocialista” jelző alkotmánybeli szerepe körüli vitával részletesebben foglalkozik a tanulmány 1. fejezete:

²⁴ Meghatározó szerepet játszott az alkotmánymódosításról folyó vitában, hogy közvetlenül a parlamenti vita előtt, 1989. szeptember 25-én az MSZMP állásfoglalást fogadott el a szabályozási elvekről. Ennek első része megállapította:

„A demokratikus szocializmus lényegi vonásai közül különös jelentősége van a társadalom tagjai és az állam közötti viszony törvényes rendelkezésének. Ez egyfelől az emberi és az állampolgári jogoknak a nemzetközi egyezségekkel összhangban álló alkotmányos szabályozását, másfelől pedig a jogállam intézményeinek a kiépítését jelenti. Garanciális kérdés, hogy az Alkotmány és annak alapján a törvények pontosan kijelöljék az állami szervek működésének határait, s ezzel biztosítsák az állampolgári autonómia érvényesülését. Mindehhez a magyar közjogi hagyományok és a nemzetközi alkotmányfejlődés progresszív értékeit hasznosító új alaptörvényre van szükség.

A kongresszus tudomásul veszi, hogy a hatályos Alkotmányunk felülvizsgálata a pártterkezetet határozatának megfelelően megtörtént, az elkészült szabályozási koncepció alapján Magyarország Alkotmánya címmel folyamatban van az új alaptörvény előkészítése. Helyesli, hogy a békés átmenetet szolgáló politikai egyeztető tárgyalásokon az MSZMP tárgyaló küldöttsége e koncepció több fontos tételét érvényesítette.

A Magyar Szocialista Munkáspárt mellőzhetetlennek tekinti, hogy az új Alkotmányban, mint tartópillérek, a jogállamiság alapelvei maradéktalanul érvényesüljenek. Hazánkban a hatalom a népfelség elvén alapuljon. Minden hatalom kizárólagos forrása a nép legyen, amely azt részben népi kezdeményezéssel, népszavazással, illetve demokratikusan választott helyi önkormányzatok és a parlament által gyakorolja. A jogállamiság legfontosabb jellemzője a hatalom megosztása. Ennek jegyében úgy kell kialakítani az állami szervek rendszerét, hogy egyértelmű megfogalmazást nyerjen az egyes hatalmi ágak alkotmányos joga és kötelessége. Az Országgyűlés, a köztársasági elnök, az Alkotmánybíróság, a Minisztertanács, a bíróságok, valamint a helyi önkormányzatok önálló hatalmi jogosítványokkal, egymást kontrollálva és kiegyensúlyozva, s ugyanakkor együttműködésre törekedve tevékenykedjenek. Az MSZMP a jogállamiság szempontjából fontosnak tartja, hogy az állam polgárai az állam intézményeit és szimbólumait magukénak vallják. Ez egyúttal az állam stabilitásának és hatékony működésének alapfeltétele.”

Lásd: Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. szeptember 25-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 7. sz. függeléké. (A kongresszus elé terjesztendő javaslat tervezete) A Magyar Szocialista Munkáspárt Központi Bizottságának 1989. évi jegyzőkönyvei. 2. köt. 1844–1846. p.

²⁵ A preambulumban végleges szövege szerint „A többpártrendszert, a parlamenti demokráciát és a szociális piacgazdaságot megvalósító jogállamba való békés politikai átmenet elősegítése érdekében az Országgyűlés – hazánk új Alkotmányának elfogadásáig – Magyarország Alkotmányának szövegét a következők szerint állapítja meg:[...]”.

Magyar Közlöny, 1989. 74. sz.

Döntően ideologikus elemeket tartalmazott az addigi alkotmány első fejezete is. Az EKA a szabad választások előfeltételének tekintette, hogy ne legyen az országnak államszocialista alapelveket tartalmazó alkotmánya – hiszen akkor például alkotmányellenességre hivatkozva bármikor feloszlathatja a hatalom az ellenzéki pártokat. Az államformát illetően az EKA javaslatát a jelző nélküli köztársaságról az MSZMP augusztus 17-én előterjesztett, kompromisszumos tervezetében fogadta el²⁶. Az albizottság egyik legnagyobb vitája az állam jellegének meghatározása körül alakult ki. Az MSZMP a „szocialista jogállam” meghatározás mellett állt ki, és csak hosszú kompromisszumkeresés nyomán, középszinten jutottak konszenzusra a felek, mely szerint a polgári demokráciára és a demokratikus szocializmusra való utalás egyaránt az alaptörvény normaszövegének része lett. Az első fejezetet illetően az EKA javaslataiból több kérdést a középszint elé kívánt utalni az MSZMP, de végül az augusztus 21-i kompromisszumos javaslat e kérdések nagy részét az albizottság szintjén rendezte²⁷.

A politikai átmenet alternatívái ha explicite nem is részletezték az állampárt erőszakszervezeteinek, benne az államvédelmi szervek átalakításának esélyeit, valójában minden hatalomelemzés megkerülhetetlen kérdése ez volt. Mégis, a hivatalos párt dokumentumok, a szaktárcáknál illetve az Igazságügyi Minisztériumban készült tervezetek²⁸ 1989 nyaráig nem tartalmaztak a fegyveres erők, a rendőrségre vonatkozó konkrét, nyilvános szabályozási javaslatokat. (Nem tekinthető ilyennek az MSZMP KB 1988. decemberi határozata sem, amely „A kormányzati munka korszerűsítésé”-vel foglalkozva a fegyveres erőkhöz való viszonyában tulajdonképpen csak a nomenklatúra újrászabályozásával törődött.²⁹)

²⁶ Bár az MSZMP/IM tervezet 1. §-a valóban jelző nélküli „köztársaság”-ról beszél de a 2. § (1) szerint „A Magyar Köztársaság független, demokratikus és szocialista jogállam.” Lásd: Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. 1989. augusztus 21. Somogyvári István megőrzésében.

²⁷ Lásd: Az I/1. számú munkabizottság ülése 1989. augusztus 21. MOL P. 2117. 11. doboz. 263. i. sz.; Kerekasztal-tárgyalások 1989. i. m. 6. kötet 13. sz. dokumentum.

²⁸ 1988–1989-ben az alkotmányozás vonatkozásában az alábbi fontosabb munkaanyagok készültek:

– A Magyar Népköztársaság alkotmányának szabályozási koncepciója. Igazságügyi Minisztérium, 1988. november 30. In: KILÉNYI Géza (szerk.): *Egy alkotmányelőkészítés dokumentumai. Kísérlet Magyarország új Alkotmányának megalkotására, 1988–1990.* Államtudományi Kutatóközpont, Bp. 1991. I. köt.

– Magyarország alkotmánya – szabályozási koncepció. Igazságügyi Minisztérium, 1989. január 30. Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. február 20–21-én megtartott ülése jegyzőkönyvének 2. sz. függeléke. In: Az MSZMP KB 1989. évi jegyzőkönyvei. Budapest, Magyar Országos Levéltár, 1993. I. köt. 409–439. p.; valamint: Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.

– Törvénytervezet az alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium. In: Magyar Hírlap 1989. május 10., valamint Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 141–200. jelzetű kötet.

– Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról. Igazságügyi Minisztérium, 1989. május 29. MOL P. 2117. 11. d., 272. i. sz.; Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok, 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus, 201–250. jelzetű kötet.

Ezt követően egy 1989 augusztusi tervezetben bukkan fel a rendőrségre történő utalás: „Rendkívüli állapot idején a fegyveres erők és a rendőrség külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról, valamint a külön törvényben meghatározott rendkívüli intézkedések bevezetéséről a Honvédelmi Tanács dönt.” Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról 1989. augusztus 21. 19/B. § (1). Géppel írt tisztázat fénymásolata. Somogyvári István megőrzésében. Lásd: Révész Béla (szerk.): *Az alkotmányozás dokumentumai.* In: Jogtár. A rendszerváltás foratókönyve. CD-ROM, Új Mandátum, Bp., 2000.

²⁹ Az MSZMP Központi Bizottsága 1988. december 15-i ülésén Németh Miklós miniszterelnöknek „A kormányzati munka korszerűsítésé” című előterjesztése nyomán határozatot hozott a fegyveres erők eddigi pártirányításának kormányfelügyelet alá helyezéséről. Ugyanakkor a káderhatásköri lista vonatkozásában csak az 1989. május 8-i határozat helyezte hatályon kívül az MSZMP KB-nak az 1988. július 13–14-én elfogadott

A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások I/6-os – „Az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtés” elnevezésű – munkabizottság MSZMP-s részvevője (az Igazságügyi Minisztérium részéről Holló András) az 1989. augusztus 2-i ülésen először (és utoljára) tett átfogó javaslatot az Alkotmánynak a fegyveres erőkkel foglalkozó új, IV. fejezettel történő kiegészítésére.³⁰ 1989 szeptember 1-én a Politikai Intéző Bizottság javasolja a Központi Bizottságnak, hogy a békés politikai átmenet jogi kereteit alapvetően három törvénytervezet foglalja össze. Ezek az alkotmánymódosításról, a pártok működéséről és gazdálkodásról, valamint az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslatok. A törvénytervezetekhez több megjegyzést fűzött a Politikai Bizottság. Javasolta, hogy az alkotmánymódosítás során – még az új alaptörvény elfogadása előtt – a békés politikai átmenet szempontjából lényeges változtatásokat el kell vé-

hatásköri listáját. Addig az időpontig tehát az MSZMP Politikai Bizottságának előzetes állásfoglalásától függött a Magyar Néphadsereg vezérkari főnöke, a Magyar Néphadsereg politikai főcsoportfőnöke, az Egyesített Fegyveres Erők főparancsnokának magyar helyettese, a BM Kormányőrség parancsnoka, a BM Határőrség országos parancsnoka kinevezése és felmentése. Idetartozik az is, hogy a Politikai Bizottság ugyanezen jogosítványát gyakorolta a Munkásőrség országos parancsnokának helyettesei vonatkozásában, míg a parancsnok illetve a honvédelmi miniszter kinevezésével kapcsolatosan a Központi Bizottság foglalt állást. Lásd: T. VARGA György – SZAKADÁT István (szerk.): *Íme, a nomenklatúrák! Az MDP és a volt MSZMP hatásköri listái*. Társadalmi Szemle, 1992. 3. sz.

³⁰ Az MSZMP tárgyaló delegátusa a következő javaslatot terjesztette a munkabizottság elé:

Az Alkotmány az alábbi IV. fejezettel egészül ki, és egyidejűleg a jelenlegi IV–X. fejezei számozása V–XI. fejezetre változik:

IV. fejezet

A fegyveres erők

40/A. § A fegyveres erők feladatai:

a.) a Magyar Népköztársaság területének, függetlenségének, alkotmányos rendjének, valamint békéjének védelme a belső és a külső támadással szemben.

b.) az államhatárok őrzése

c.) a nemzetközi szerződésekből folyó katonai kötelezettségek teljesítése,

d.) a honvédelem szempontjából fontos létesítmények őrzése és más hátszágvédelmi feladatok ellátása,

e.) közreműködés a polgári védelem feladatainak ellátásában,

f.) segítségnyújtás elemi csapás vagy más közveszély esetén,

g.) közreműködés kiemelkedő fontosságú népgazdasági feladatok végrehajtásában, valamint

h.) részvétel az ifjúság nevelésében.

40/B. § (1) A Magyar Népköztársaság nem kezdeményez támadó célú hadi tevékenységet.

(2) A fegyveres erők – az érvényes nemzetközi szerződésen alapuló hadgyakorlat, illetőleg az Egyesült Nemzetek Szervezete felkérésére végzett békefenntartó tevékenység kivételével – csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával léphetik át az államhatárokat.

(3) A fegyveres erők az alkotmányos rend védelme érdekében kizárólag az alkotmány rendelkezéseinek megfelelően kihirdetett rendkívüli állapot idején lehet felhasználni, amennyiben a fegyveres testületek alkalmazása nem elegendő az alkotmányos rend megdöntésére vagy a hatalom erőszakos úton való megszerzésére irányuló fegyveres támadás elhárítására.

(4) A fegyveres erők irányítására – ha érvényes nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik – az Alkotmányban és külön törvényben foglalt felhatalmazás keretei között az Országgyűlés, a köztársasági elnök, a Honvédelmi Tanács, a Minisztertanács és az illetékes miniszter jogosult.

40/C. § Érvényes nemzetközi szerződés eltérő rendelkezése hiányában az ország területén idegen fegyveres erők tartós jellel csak az Országgyűlés előzetes hozzájárulásával állomásozhatnak.

40. D. § A fegyveres erőkre vonatkozó részletes szabályokat törvény állapítja meg.

Az Alkotmány 19. §-ának (3) bekezdése a következő m.) ponttal egészül ki:

m.) dönt a fegyveres erők külföldi vagy országon belüli alkalmazásáról [40/B. § (2) és (3) bek.]

Az Alkotmány 24. § (3) bekezdésének helyébe a következő rendelkezés lép:

(3) Az Alkotmány megváltoztatásához, valamint a 19. § (3) bekezdésének g.) és m.) pontjában meghatározott döntéshez az országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges” A rendszerváltás forgatókönyve. 6. köt. 631–632. p.

gezni. Ezek közül – politikai jelentősége miatt – kiemelte: „garanciális jelentősége van annak, hogy a fegyveres erők és a rendőrség alkotmányos szabályozást kapjanak”.³¹ Az MSZMP Központi Bizottság tulajdonképpen csak utolsó³², az 1989. szeptember 12-13-i ülésén tűzte napirendre a fegyveres erők és testületek kérdését, akkor is a „párt-struktúra módosításának” vonatkozásában.³³ Ezt követően a Kulcsár Kálmán igazságügyi miniszter által szeptember 22-i keltezéssel benyújtott alkotmánymódosító javaslat csupán azt rögzítette³⁴ – és ezt fogadta el 1989. október 18-án az Országgyűlés – hogy „a rendőrséggel és az állam biztonságával összefüggő részletes szabályokat alkotmány-erejű törvény határozza meg”.

Látható tehát, hogy a politikai hatalom nyilvánosan nem kívánt állást foglalni az államvédelmi szervek további sorsára vonatkozóan sem az állampárt politikai, sem pedig az államapparátus szakértői tevékenysége szintjén. Mindez egyáltalán nem azt jelentette, hogy sem koncepció, sem program, sem törvénytervezet ne született volna az egyik legfontosabb hatalmi kérdést illetően. Sokkal inkább arról volt szó, hogy a nyilvánosság tágabb, de még a tárgyalási folyamatok szűkebb résztvevői körét is ki kívánták rekeszteni az előkészítő munkákból, egyben meghatározatlan távlatokba helyezni a „az állam biztonságával összefüggő részletes szabályok” meghozatalának időpontját. Kőszeg Ferenc nem zárta ki annak lehetőségét, hogy az 1989 nyarán nagy nyilvánosságot kapott munkásörtség-vita³⁵ tulajdonképpen az állambiztonság átszervezésének elkerülhetetlenségéről volt hivatva elterelni a figyelmet: „Abban az I/6-os bizottságban”³⁶, amelynek én is tagja voltam, az volt a fő cél, hogy megértessük, hogy márpedig a munkásörtséget jogutód nélkül fel kell számolni, és nem szabad elfogadni azt a javaslatot, aminek az elfogadására az MDF akkoriban hajlott, azaz Pozsgay Imre javaslatait, hogy a munkásörtség alakuljon át nemzeti gárdává. Ez volt az érdeklődésünk homlokterében és ennek következtében nagyon keveset foglalkoztunk az állambiztonsági szervezettel. Utólag azt mondom, hogy hibásan, tévesen.”³⁷

A Duna-gate-ügy kirobbanása utáni egymásra mutogatás során kormányzati oldalról több ízben az ellenzékét kívánták felelőssé tenni azért, hogy a kérdés a háromoldalú tárgyalásokon szóba sem került³⁸ valamint hogy akadályokat gördítettek az állambiztonsá-

³¹ Az MSZMP Központi Bizottsága 1989. szeptember 1-jén megtartott ülése jegyzőkönyvének 3. sz. függeléke. In: Az MSZMP KB 1989. évi jegyzőkönyvei. 2. köt. 1544–1545. p.

³² Ezt követően az MSZMP Központi Bizottsága már csak 1989. szeptember 25-én ült össze, amely a pártszakadáshoz vezető, 1989. október 6–9-e között megtartott kongresszus előkészítésével foglalkozott.

³³ Lásd: Az MSZMP KB. 1989. évi jegyzőkönyvei. I. m. 2. köt. 1696–1704. pp.

³⁴ Törvényjavaslat az Alkotmány módosításáról 1989. szeptember 22. MOL P. 2117. 11. d., 281. i. sz.: továbbá: Országgyűlési Irattár és Levéltár Országgyűlési Irományok. 1985–1990. sz. országgyűlési ciklus. 251–300. jelzetű kötet.

³⁵ Sajtóhírek szerint a munkásörtség mint költségvetési üzem, az alapítása óta kapott 9 milliárd 588 millió forintot folyamatosan különböző vállalkozásokba fektette, így például 1989. július 1-től a Club Tomajba, vagy a Kelen Tours Kft.-be; illetve azt tervezte, hogy különböző vállalkozásokat hoz létre a járműjavítás, az oktatás, a szállítás, a lapterjesztés területén is, és tudni lehetett, hogy fontolgatja takarékbetétekkel foglalkozó cég alapítását, valamint egy magyar-osztrák vállalkozás keretében (vadász)fegyverek kereskedelmét is. Lásd: A munkásörtség Club Tomaja. Népszabadság, 1989. szeptember 13.

³⁶ A Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások I/6-os számú munkabizottsága foglalkozott az erőszakos megoldásokat kizáró jogi garanciák megteremtésének kérdéseivel.

³⁷ Kőszeg Ferenc: *A magyar átvilágítási törvény és a Történelmi Hivatal tapasztalatai*. In: Halmai Gábor (szerk.): Ügynökök és akták. Nemzetközi konferencia az átvilágításról és az állambiztonsági iratok sorsáról. Soros Alapítvány, Bp., 2003.

³⁸ POZSGAY Imre: *Nem lett sarkalatos törvény*. 1990. január 23. 2. p. Népszabadság.

gi törvény megalkotása elé, illetve kivették a sarkalatos törvények sorából.³⁹ A háromoldalú tárgyalásokról 1989. június 10-én aláírt megállapodás azonban a sarkalatos törvény körébe eredetileg sem vette fel az állambiztonsági szabályozás kérdéskörét. Súlyosabb viszont az a bizonyíték, amely éppen a kormánypárt felelősségét támasztja alá a kérdés negligálásában. Kiderült ugyanis, hogy 1989 június elején, tehát még a Nemzeti Kerekasztal-tárgyalások előtt a Belügyminisztérium követelményként megfogalmazta: „egyrészt az állambiztonság működése, eszközei legyenek ellenőrizhetők, másrészt mint sarkalatos törvény az Alkotmány elfogadása utáni időszakban történjen tárgyalásuk”.⁴⁰ Ráadásul az ekkor készült törvényalkotási terv tanúsága szerint az ilyen jellegű tárgyalásokat még utólag sem ütemezte be a törvényelőkészítésért felelős Belügyminisztérium.⁴¹ Ezért sem állja meg a helyét az a vád – amelyet pl. Horváth István lemondó beszédében is hangsúlyozott⁴² –, miszerint a minisztérium és az MSZMP ajánlataival szemben az ellenzék szorította volna ki a sarkalatos törvények köréből az állambiztonsági szervek átalakításának kérdését.

2. Az alkotmányosság-válás igénye, ígérete és valósága

A magyar rendszerváltás óta kevéssé alakultak ki azok a formák, módszerek, szabályozási megoldások és garanciák, amelyek a közvélemény, az állampolgárok, a kutatók, a politika illetve a kollektív igazságérzet elvárásainak egyszerre tudna megfelelni és közmegnyugvást eredményezni ebben a rendkívül érzékeny kérdésben. Részben ebből adódott, adódik a témával kapcsolatos kutatási témák nagymértékű tagoltsága, szegmentáltsága. Önmagában nem a párhuzamos kutatások sokfélesége, „szóródása” feltűnő (ez még előny is lehet), sokkal inkább az, hogy ezek egymástól függetlenül, elszigetelten tárják fel résztémáik mikro-történeteit anélkül, hogy az egymásra történő szükséges és indokolt reflexióknak a nyomai felfedezhetők lennének. Az is érthető, hogy szubjektíve mindenki számára saját története a legfontosabb és mindenki a maga találta dokumentumok feldolgozásban látja kutatásainak egyedüli célját. Ezzel viszont mintha olyan szigetvilág képe rajzolódna ki a térképen, amely kapcsolatok híján, átjárhatatlansága folytán nem teszi lehetővé a tenger igazi megismerhetőségét.

Hozzájárul a problémához a rendelkezésre álló források inkoherens volta. Különbözőbb okok miatt egyes jelenségek, események körül megsokasodik, felduzzad az adatok halmaza, mások esetében viszont csak a hiány pusztja ténye regisztrálható. Ez természetesen következhet az aktuális operatív szemlélet és az utókor kutatói látásmódja közötti szükségképpen eltérésből, hiszen saját titkos szempontjaira tekintettel gyűjt adatot az

³⁹ Lásd: 55. sz. jegyzet.

⁴⁰ GALAMBOS Lajos: *A magyar polgári nemzetbiztonsági szolgálatok feladatrendszerének tartalmi módosulása a rendszerváltás folyamatában*. Kandidátusi értekezés. Bp., 1997. ZMKA (ZMNE) Kutató Könyvtár 25949. 87. p.

⁴¹ Bálint Tibor, a belügyminisztériumi jogalkotás szervezéséért felelős titkárságvezetője az állambiztonságról szóló törvénytervezet előkészítésének ütemezéséről. Magyar Nemzet, 1990. január 9.

⁴² „Rajtam kívülálló politikai okok miatt, valamint a szervezet tehetetlenségének természetéből adódóan a biztonsági terület átalakítása maradt utoljára. Most utólag sajnálattal állapítom meg, elfogadtam azt a helyzetet, hogy a nemzetbiztonságról szóló törvényt majd a választások után kell az Országgyűlés elé terjeszteni. [...] De engedjék meg, hogy feltegyem a kérdést, vajon az ellenzék ma oly hangos szervezeteinek miért állt érdekében e téma tárgyalásának elhalasztása, amit ma rajtam kérnek számon?” Felelősen végiggondolva! Horváth István belügyminiszter beszéde a Parlament 1990. január 23-ai ülésén. Belügyi Szemle, 1990. 2.

állambiztonság embere, és más bizonyítékot vár az iratoktól a kutató. Gyakran valószínűsíthető az is, hogy utólag keletkezik az irathiany, ami miatt megszakad a történet folytonossága, vákuum keletkezik az események adataiban, és azok értelmezésében. A rendszerváltás állambiztonsági változásaival foglalkozó eddigi munkák is többnyire az egyes különálló mozzanatok bemutatására fókuszáltak, melyek jelentőségét időnként csak a vonatkozó iratanyag addigi ismeretlensége jelentette. A szintetizáló munkák elmaradásának azonban nyilván oka lehet az egyébként összetartozó iratok közötti tartalmi kapcsolat feltáratlansága is.

Ugyanakkor megállapítható, hogy a kutatások gyakorlatában jóval kisebb a jelentősége a vonatkozó iratállomány megsemmisítésére, megsemmisülésére, eltulajdonítására illetve „kutathatatlanságára” vonatkozó vélt vagy valós igazságtartalmú állításoknak, mint azt az elmúlt évtizedekben egyes politikusok, sajtómunkások, esetleg a „hivatásos ügynökvadászok” állítják. A Történeti Levéltár gyűjtőkörét meghatározó 2003. évi III. tv. végrehajtása során – a törvény számos paragrafusát okkal illető bírálat ellenére – nagy mennyiségű állambiztonsági irat került át az iratörző szervektől a levéltárba. A 2007-ben kormányrendelettel létrehozott Szakértői (Kenedi-) Bizottság összesítése szerint ez az összes 205374 irattétel 75,4%-át, 154897 tételt jelentett. Ez mennyiségileg közel 4000 ífm mennyiségű iratanyagot jelent (nem is beszélve az Országos Levéltár, a Politikatörténeti és Szakszervezeti Levéltár vagy a Nyitott Társadalom Archívum iratállományairól⁴³). Ez mind az információs kárpótlás, mind – és főleg – a tudományos kutatás, a kommunista múlt megismerése szempontjából nagy előrelépést jelent. Ugyancsak a Szakértői Bizottság jelentése cáfolta a teljes iratmegsemmisítés legendáját is: „valószínűsíthető, hogy az iratok nagyobb mennyisége maradt meg, mint amennyit a 'totális megsemmisítés' szószólói holtán nyilvánítottak.”⁴⁴

Az MSZMP / MSZP 1989-es – fentiekben érintett – ideológiai alkalmazkodása a „törvényesség”, az „alkotmány”, illetve a „szocialista jogállamiság” kategóriákhoz volt tehát az igazodási pont az állambiztonsági szolgálatok számára is. Ezt a helyzetet jól illusztrálja az a belügyi dokumentum, amely az MSZMP Központi Bizottsága 1987. július 2-i gazdasági-politikai kibontakozási programjával kapcsolatos. A BM értelmezése kevésbé mutatkozott reformpártinak. Értelmezésük szerint ugyanis a KB voltaképpen megerősítette a Politikai Bizottságnak a belügyi munkára vonatkozóan 1986-ban hozott határozatát – amely ráadásul az 1969-es pártöntés végrehajtásával foglalkozik⁴⁵ –, és amely szerint „az állam- és közbiztonság fenntartásához, védelmének szilárdításához minden eddiginél nagyobb politikai érdekek fűződnek”. Ezért „határozottabb fellépés szükséges a belső gondjainkat kihasználó ellenséges elemek, az állam és közbiztonságot veszélyeztető negatív jelenségek, tendenciák ellen”.⁴⁶

⁴³ Időnként az is kiderül, hogy az ugyanazon jelenségre vonatkozó dokumentáció feldolgozása azért kapott eltérő, esetenként ellentétes értelmezést a különböző feldolgozásokban, mivel az egyes iratok eltérő környezete a legkülönbözőbb interpretációkat tette lehetővé. Ez teszi elengedhetlenné a forráskritikai módszer alkalmazását.

⁴⁴ A Szakértői Bizottság jelentése 2007–2008. http://www.meh.hu/misc/letoltheto/jelentes_1.pdf (letöltve: 2008. 10. 10.) 17. p.

⁴⁵ Az MSZMP Politikai Bizottsága 1986. szeptember 9-i ülése. A KB 1969. november 28-ai, a belügyi szervekre vonatkozó határozatának végrehajtása, a BM előtt álló feladatok. MOL M-KS 288. f. 5/977. ö. e.

⁴⁶ Az irattári anomáliák – a visszaminősítések felemás gyakorlatának – egyik jellegzetes példája, hogy a dokumentum a Magyar Országos Levéltár „Belügyminisztérium. Belső normák gyűjteménye” fondjában nem kutatható, ugyanez a Történeti Levéltárban visszaminősített irat. Lásd: A Belügyminisztérium feladatátterve a gazdasági-társadalmi kibontakozás elősegítésére. BM 10-252/88. 1988. március 9. 11. p. (1. p.) ÁBTL 1.11.1. 97. d.45-63/14/88.

Pedig az első fellelhető „reformjelzés” – Geller Sándor BM Titkárságvezető levele Harangozó Szilveszter miniszterhelyettesnek, állambiztonsági főcsoportfőnöknek – a belügyi munka alapjául szolgáló nyilvános szabályozás⁴⁷ felülvizsgálatának szükségességére vonatkozóan még 1988. februári keltezésű⁴⁸. Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. sz. törvényerejű rendelet és a rendőrségről szóló 39/1974. (XI. 1.) MT számú rendelet felülvizsgálatának. A tanácsok irányításával kapcsolatos feladatoknak a belügybe való integrálódása megkívánta a belügyminiszteri feladatkörök újrászabályozását is. A kormányrendelet változatlanul megismételte a miniszternek az 1974-es törvényerejű rendeletről ismert állambiztonsági teendőit.⁴⁹ 1988 nyarán viszont az állambiztonság pártirányítását operatív ellátó szerv, az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztálya – miközben Tóth András osztályvezető feladatává teszi az „ellenzéki, ellenséges csoportok tevékenységéről” szóló jelentés megtételét – féléves tervében javasolja a belügyi alosztály teendői közé felvenni a „belügyi szervek feladatainak továbbfejlesztésében” való közreműködést is.⁵⁰ Ugyanekkor készül – egy interpellációra adandó válasz háttéranyagaként – az a feljegyzés, amely már az állam- és közbiztonságra és az államhatár őrzésére vonatkozó jogszabályoknak a felülvizsgálatára és teljes körű kodifikációjára utal „az állampolgárok alapvető jogainak törvényi szintű szabályozására tekintettel”. Annak a kérdéskörnek az áttekintését is javasolja a feljegyzés, hogy „az állampolgárok alapvető jogai közül melyek azok, amelyek a közrend, a közbiztonság védelme érdekében korlátozhatók”. Ezeket összhangba kell hozni a nemzetközi kötelezettségekben vállalt feladatokkal, deklarálásukat pedig alkotmányi szinten tartják megoldhatónak. „Ténykérdésnek” tartja a mulasztást, hogy az „állam biztonsága érdekében végzendő államigazgatási feladatok jogrendszerünkben a felszabadulás óta nem kaptak semmiféle publicitást, de még az állami biztonságvédelmi koncepció kialakítása és ebből adódóan törvényi deklarálásuk is elmaradt.” Mivel pedig „az állampolgárok a 'szigorúan titkos' minősítésű kvázi jogszabályokat nem ismerhették meg”. Így „ezen normák érvényesülése is megkérdőjelezhető”. Szokatlan módon a Feljegyzés a titkos szervek között is különösen védett Koordinációs Bizottságra is utal⁵¹. Ennek az ülésére

⁴⁷ Az állambiztonsági szabályozás alapidokumentumai – Az állam biztonságának védelmében alkalmazható eszközökről és módszerekről. Minisztertanács Elnökhelyettesének 1/1975. sz. utasítása; Az állambiztonsági feladatokról. A Minisztertanács 6000/1975. sz. határozata valamint A katonai hírszerző tevékenység szabályozásáról. A Minisztertanács 6001/1975. sz. határozata – mindvégig titkosak maradtak.

⁴⁸ Az állam- és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. sz. törvényerejű rendelet és a rendőrségről szóló 39/1974. (XI. 1.) MT számú rendelet felülvizsgálatának kezdeményezése. BM Titkárság 1988. február 19. ABTL 1.11.1. 96. d. 10-293/88.

⁴⁹ A belügyminiszter feladat- és hatásköréről. Minisztertanács 20/1988. sz. rendelete 1988. április 8. Magyar Közlöny 1988. április 8.

⁵⁰ Munkaterv 1988. július 1 – december 15. MSZMP Közigazgatási és Adminisztratív Osztály előterjesztése a Politikai Bizottság részére. MSZMP KAO tájékoztatása az MSZMP Csongrád Megyei Bizottsága első titkáranak. 1988. június 7. 8. p. CSML XXXIII. 3. f. 288. d. KAO 23/3/87-88.

⁵¹ Kádár János a MSZMP PB 1973. november 13-i ülésén jellemezte a következőképpen a Koordinációs Bizottságot: "Egy 1957-es párhátaozat alapján van, és azóta működik a pártközpontban egy úgynevezett Koordinációs Bizottság. Ennek vezetője a K. B. adminisztratív ügyekért felelős titkára, tagja a K. B. Adminisztratív Osztályának vezetője, a belügyminiszter, az igazságügyi miniszter, a legfőbb ügyész és a Legfelsőbb Bíróság elnöke. Ez elé a bizottság elé kell vinni minden olyan büntetőpolitikai kérdést vagy konkrét bűnügyet megvitatásra, melynek megítélésében bizonytalanság vagy eltérő vélemény van az illetékes szervek vezetői között." MOL M-KS 288. f. 5/623. 1. ö. e. A Kádár által forrásként megjelölt 1957-es párhátaozatot mindaddig nem sikerült megtalálni. Annyi még kiderül Kádár tájékoztatásából, hogy a testület olyannyira titkosan működik, hogy állásfoglalásaira (mivel ő maga nem hoz határozatot) „a végrehajtás menetében hivatkozni

készített ugyanis közös előterjesztést a belügyminiszter és az igazságügyi miniszter, amelyben „egységes elvek szerinti szabályozású biztonságpolitikai koncepció” kidolgozását tartják szükségesnek, majd ezt követően „eldöntendő, hogy a koncepció megvalósítása igényel-e további szabályozást, a szabályozás milyen szinten történjék és az életviszonyok milyen körére terjedjen ki”. A Feljegyzés előzetes javaslata szerint ez törvényi szinten kapjon „szabályozást és publicitást” és a jogszabály „konkrétan mondja ki, hogy az állami biztonság védelmét a BM mely szerve látja el.”⁵²

Horváth István belügyminiszter ekkoriban adott interjújában is a „sokféleséggel”, a „másként gondolkodással” és az „esetleges ellenzékiiséggel” foglakozott az „elismert”, sőt, a kialakítására maguk is törekvőnek mutakozó pluralizmus keretei között. Nem foglalkoznak „ellenséges címkék ragasztásával”; „a határ ott van – és ebben nem szabad félreértést hagyni a jövőben sem –, ahol társadalmunk, alkotmányos berendezkedésünk és a törvényesség határa húzódik”.⁵³

Helyi vonatkozású, de országos helyzetet tükröz a Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság állambiztonsági osztályának az 1989. évi munkaterve. Kiindulópontja immár az – ekkoriban beszámítási pontként számon tartott – 1988 májusi országos pártértekezlet⁵⁴ állásfoglalása. Mivel az egyesülési és gyülekezési jogról szóló törvények közeli életbe lépésére lehet számítani⁵⁵, ezért „az alternatív csoportok további szerveződése, tevékenységük élénkítése várható. Ennek megfelelően figyelmet fordítunk a szocialista társadalmi rendszerünk alapjait veszélyeztető, az egyesüléseket erre a célra felhasználni szándékozó személyekről mélyeségi információk beszerzésére. Operatív intézkedéseinket folyamatosan igazítjuk a politikai követelményekhez.”⁵⁶

Az említett „folyamatos igazításra” feltehetően nagy eséllyel rövidesen sor is kerülhetett. Tíz nappal későbbi keltezésű az a (szerző megjelölése nélküli) Feljegyzés, amely elsőként fogalmaz meg konkrétumokat az állambiztonság átalakításával kapcsolatban. Némi pártbírálatot is implikáló kiindulópontja szerint „a kialakult helyzet egyre erőteljesebben követeli, hogy a párt gondolja végig biztonságpolitikáját, és a biztonságpolitika konzekvens végrehajtásához szükséges szervezeti, intézményi rendszer, személyi, technikai és tárgyi feltételeit is.” A hatalomgyakorlás mechanizmusában meg kívánja különböztetni a hatalmi és a közfunkciót. Utóbbi a társadalmi közmegegyezés szintjén „politikai alku” tárgya lehetne. A közfunkció a hatalom „gyakorlásának” különböző politikai erők közötti megosztása, egyben a társadalom iránti felelősség megosztását is jelentené és így a társadalmi erők közötti alku, az „új módon felfogott közmegegyezés

nem lehet”. Amennyiben a grémium tagjai egymás között mégsem jutnának egyetértésre, akkor az első titkárhoz, az MSZMP KB Titkársághoz vagy a Politikai Bizottsághoz kell fordulniuk „eligazításért”.

A testület 1988-ig működött. Csak 2007 végén kerültek elő a Magyar Országos Levéltárban a Koordinációs Bizottság iratai az MSZMP KB Közigazgatási és Adminisztratív Osztály feldolgozatlan anyagai közül, de az 1957–1965 közötti dokumentumoknak változatlanul nincs nyomuk. Lásd: RÉVÉSZ Béla: *Egy volt miniszterelnök könyvének állambiztonsági olvasata 1985-ben*. Élet és Irodalom, 2008. 39. sz.

⁵² Az állam- és közbiztonságra, a rendőrségre és az államhatár őrzésére vonatkozó jogszabályokra, valamint az állampolgárok alapvető jogainak törvényi szintű szabályozására irányuló előzetes javaslatok. Feljegyzés országgyűlési képviselőnek adandó válaszhoz. III. Főcsoportfőnökség 1988. június 14. ÁBTLL 1.11.1. 104. d. 45-63/33/88.

⁵³ Mi szorul reformra a Belügyminisztériumban. Interjú Horváth István belügyminiszterrel. Népszabadság, 1988. augusztus 6.

⁵⁴ MSZMP 1988. május 21–22-i országos értekezlete. MOL M-KS 288. f. 4/237. 6. e.

⁵⁵ 1989. évi II. törvény az egyesülési jogról; 1989. évi III. törvény a gyülekezési jogról.

⁵⁶ 1989. évi munkaterv. A Csongrád Megyei Rendőr-főkapitányság III/III. Osztálya 1988. december 30. 13. p. ÁBTLL 1.11.6. III/III. Csoportfőnökség és jogelődeinek iratai. 7. d. 99. 205–14/1989.

kialakításának és folyamatos karbantartásának kohója is lenne”. A hatalmi funkció viszont „szégyenlősség nélkül” adna törvényi biztosítást, egyben monopolszerepet „a szocializmus elkötelezett erői számára”. A hatalmi pozíciót a miniszterelnöki, köztársasági elnöki, parlament elnöki; az államminiszteri funkció a BM, a HM, a KÜM és a parlament 60%-os, (a párt 51%-os, kétharmados) képviselői helye jelentené.⁵⁷ Felmerülhet az elképzelés „a jogállamiság megteremtése, a demokrácia csomagterv, az új alkotmány és törvények életbe léptetése alapján a biztonsági szolgálat más irányú viszonyrendszerének kialakítására” is. Ilyen lehet például a miniszterelnök, parlamenti bizottság vagy más speciálisan erre a célra létrehozott szerv alá rendelés. A maga részéről azonban „a jelenlegi összállambiztonsági koncepciónak megfelelő tagozódás fenntartását, belső strukturális árnyalással, profiltiltsíttással, feladat átorientálással és prioritás kijelöléssel a megyei szervek centrális irányítás alá vonásával, szervezeti korszerűsítéssel, a központi és területi feladatok egyértelmű elhatárolásával” helyeselné a Feljegyzés, amely műfajilag „mozgásirányt, keretet” jelölőnek vallja magát.⁵⁸

Ugyanekkor, az 1988. decemberében létrehozott MSZMP Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottsága tevékenységében kulcsszerepet játszó (és korábban az állambiztonság irányításáért is felelős) Fejti György KB-titkárnak a Bizottság számára készített elaborátuma szintén a „differenciált hatalommegőrzés” oldaláról elemezte a helyzetet. Elfogadja-e az MSZMP a hatalomgyakorlás megosztását, valamint az ezzel járó politikai, intézményi változásokat, avagy „meg tudja-e akadályozni az MSZMP az egyre erőteljesebben kibontakozó pluralizációs folyamatot?” – teszi fel a kérdést Fejti és első válasza az, hogy „a jogállamiság keretei között erre nincs lehetőség”, tehát az MSZMP „elfogadja a hatalomgyakorlás fokozatos, kiszámítható keretek történő megosztását, egyben felvázolja ennek korlátait, kereteit, valamint a saját elgondolását a lebonyolítás menetrendjére, és időrendjére”. Majd „akszomatikus (sic!) tételként” leszögezi: „az MSZMP a hatalmat semmilyen körülmények között nem kívánja átadni (ma rajta kívül nincs is kormányképes erő) és a társadalom stabilitását, az anarchia elkerülését minden rendelkezésre álló törvényes eszközzel megvédi”. A politikai rendszer átfogó reformjának legfontosabb alapelve az, hogy „Magyarország a demokratikus szocializmus és a jogállamiság történelmi alternatívájának útját járja (a társadalmi és politikai rendszer ezzel összefüggő alapértékeit az új Alkotmány rögzíti majd). Második alapelveként Fejti megállapítja, hogy a politikai rendszer az Alkotmány és a törvényesség alapján álló politikai erők versenyén, együttműködésén és egyensúlyán alapul, amelyen belül „az MSZMP domináns szerepét politikai eszközökkel kívánja kivívni”. Mivel az MSZMP kisebbségbe kerülése „súlyos politikai válságot, sőt polgárháborúval fenyegető helyzetet teremtené”, ezért „ezt a lehetőséget egyszerűen ki kell zárni”. Ezért az 1990-es választásokon „átmenetileg” egy olyan választási technikát kellene kialakítani, amely „a feltételezett erőviszonyok alapján megállapodásos alapon elosztja a képviselői mandátumokat”, természetesen az együttműködésre kész politikai formációkkal közösen.⁵⁹ A velük folytatandó párbeszéd alapelvei: 1. a szocializmusnak, mint történelmi alternatívának az elfogadása; 2. az ország katonai szövetségi rendszerhez tartozásának elfogadása; 3.

⁵⁷ A mandátumoknak a választások előtti, paritásos limitálása a Feljegyzés javasolta módon megelőzte a Lengyelországban 1989. júniusában alkalmazott „félíg szabad” választási technikát is. Lásd: Andrzej PACZKOWSKI: *Fél évszázad Lengyelország történetéből 1939–1989*. 1956-os Intézet, Bp., 1997.

⁵⁸ Az állambiztonság feladat-és hatáskörének strukturális átalakításának terveiről. Feljegyzés. III/III. Csoportfőnökség Titkárság 1989. január 10. ÁBTIL 1.11.6. 6. d.

⁵⁹ Lásd az előbbi Feljegyzést.

„kölsönös kinyilvánítási szándék, valamint elemi konstruktivitás a válság elmélyülésének megelőzésére, a társadalmi stabilitás megőrzésére”.⁶⁰

A Grósz Károly főtthár, úgy is mint a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság elnöke megbízásából készült Fejti-féle „akszioma” természetesen napirendre került a Bizottság ülésén. Fejti György szóbeli kiegészítésében feltette a kérdést: „Kezünkben vannak-e a hatalmi eszközök? Hát a hadsereg, a Belügyminisztérium feltétlenül, és ez fontos dolog. A sajtó egyértelműen kicsúszott a kezünkől és bizonyos belső hisztériának az okát én ebben látom.”⁶¹ A Bizottságban megfogalmazott aggályok nem voltak alaptalanok. A Belügyminisztérium pártalapszervezeteiben például ekkoriban tartották a taggyűléseken azokat a pártvitákat, amelyeken a jelentések szerint hasonló kérdések foglalkoztatták a párttagokat, úgy is mint BM-alkalmazottakat: „Alapszerveink egy jelentős részében jövőnket illetően komoly politikai viták alakultak ki – jelentették a Budapesti Rendőrfőkapitányság pártbizottságától –, így többek között a párt vezető szerepéről. A pártnak a társadalomban betöltött szerepéről, de a rendőrségen folytatott politikai munka jövőjéről is”.⁶²

A probléma teoretikus feldolgozásának fontos állomása volt 1989 márciusában az a tudományos ülésszak, amely a belügyminisztérium szerepét kívánta tisztázni az átalakuló politikai rendszerhez való viszonyában.⁶³ A belügyminisztérium állami és pártvezetői, a tudományos élet képviselői, egyetértettek abban, hogy olyan változások részesei, amikor a társadalmi és gazdasági fejlődés, a szélesedő demokratizmus alapvető változásokra kényszeríti a társadalom minden szféráját. Alapvető kérdésként merült fel, hogy e szervezetnek meg kell-e várni, amíg társadalmi, állami és a jogi életben a változások plasztikusan kirajzolódnak, hogy ehhez igazítsák hozzá a belügyi munka jogi, munkastílusbeli és szervezeti kereteit, vagy pedig maguk is részesei legyenek az új kibontakoztatásának. A többségi vélemény ez utóbbi mellett állt: „A BM párt-, szakmai és tudományos szerveinek fel kell vállalniuk annak a stratégiának a kimunkálását, amely választ ad a fontos kérdésekre, milyen szerepet kapjanak a BM szervei a társadalmi és gazdasá-

⁶⁰⁰⁰ Gondolatok a politikai rendszer reformjáról, a hatalomgyakorlás megosztásáról. Fejti György előterjesztése a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság 1989. február 3-i ülésére. 1989. január 19. MOL MKS 288. f. 62/1. ö. e.; Az ülésen szintén részt vett Horváth István miniszteri értekezleten a jegyzőkönyv szerint a következőket találta fontosnak megemlíteni a Bizottság munkájával kapcsolatban: „A múlt héten pénteken ülést tartott a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottsága a KB-nek, aminek Grósz et. az elnöke. Megjelent a közlemény is, hogy Szűrös, Horváth, Korom, Fock, Horn, Kótai, Várkonyi, Kárpáti, Fejti György, ezek a tagjai és a Thürmer Gyula et., aki a jegyzőkönyvet vezeti. Szó volt az alakuláson, hogy meghívást kap a miniszterelnök is az ülésre. El lett fogadva a menetrend, hogy mik ennek a bizottságnak a feladata, tehát a PB és a KB munkájának segítése. Ezzel kapcsolatban egy alapvető KB határozat is megjelent. Ennek a bizottságnak alakult egy munkacsoportja, most van alakulóban. Ezzel kapcsolatban azt felvettem, amiben egyetértés volt, hogy arra ügyelni kell, hogy ez a munkacsoport ez ne a KB megszűnt osztályainak az állami munkával kapcsolatos párhuzamos szerepkörét vegye át és vigye tovább, mert ugyanott vagyunk akkor, ahol abba hagytuk.” Horváth István belügyminiszter felszólalása. BM Miniszteri értekezletek 1989. január 23. 1989. MOL XIX-B-1-y. f. 49. d. 10-52/2/1989.

⁶¹ A Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság alakuló ülése. Jegyzőkönyv 1989. február 3. MOL MKS 288. f. 62/1. ö. e.

⁶² A BRFK PB területén lefolytatott pártvitákról. Jelentés. MSZMP BRFK Bizottsága. 1989. január 19. BFL XXXV. 30/1989. 1. ö. e. PB/4-4/1989.

⁶³ A Belügyminisztérium helyéről, szerepéről a politikai intézményrendszer korszerűsítésének tükrében. A BM Tudományos Tanács által 1989. március 1-én rendezett tudományos ülésszak vitája. A BM parancsnoki Tájékoztatója BM Tudományszervezési Osztály 1989. 3. 38. p. ÁBTL 1.11.1. 103-a. d. 45-77/1/2/89.; vagy: ÁBTL 1.11.1. 206. d. 54/1989.; továbbá ÁBTL 4. 1. A-3285. ÁB-844.

gi reformfolyamatokban és annak megvalósítása után.”⁶⁴ A fórumon az állambiztonsági munkával kapcsolatban a következő fontosabb problémák szerepeltek napirenden:

1. A módosított Alkotmány előkészítésével összefüggésben:

Az elhangzott korreferátum szerint⁶⁵ az új Alkotmánynak az egyes jogokat és intézményeket, a feladat, jog- és hatásköröket oly mértékben kell meghatározni, hogy abból közvetlenül levezethetőek legyenek az állampolgári jogok és az állami tevékenység főbb szabályai, vagyis az Alkotmány alapja lehessen a törvényeknek, rendeleteknek.

Ebből az következik – állapították meg –, hogy az állam-, és közbiztonsági feladatok végrehajtása során – az állampolgárok jogait érintő – olyan eszközöket és módszereket is alkalmaznak, amelyek hiányoznak a róla szóló törvényerejű rendeletekből, ezeket csupán alacsonyabb jogszabályok tartalmazzák. Ebből adódóan az állam-, és közbiztonságról szóló 1974. évi 17. tv. rendeletet, valamint az ehhez kapcsolódó más rendeleteket korszerűsíteni kell.

2. A módosított Alkotmányból fakadóan milyen változást és feladatot jelent a jogállamiság erősítését szolgáló, a törvényesség szintjén álló, a megváltozott körülmények között folytatott tevékenység elérése?

A rendőrségnek és az állambiztonsági szerveknek a jövőben nem az egypártrendszeren alapuló politikai-hatalmi struktúra biztosítékaként kell működnie, hanem egy új közmegegyezést teremtő, alkotmányos rend védelmezőjeként kell fellépnie. A szervezet nem válhat a szükségképpen változó politikai áramlatok eszközévé. A történelmileg meghaladottnak bizonyult állammodelltől el kell jutnia egy demokratikus jogállam modelljéhez. Az államhatalmat gyakorló szervnek kell eldönteni, hogy mit vár a szervezeteiktől és mire hatalmazzák fel. Mint jogalkalmazó szerv számára félreérthetlenné kell tenni az elvárásokat. Ezzel összefüggésben elhangzott, hogy „ma úgy látjuk, hogy a múltban kívántak már sok tekintetben nem érvényesülnek, de az új követelmények sem alakultak még ki. Ez pedig szükségképpen konfliktusok, hibák forrásává válhat”.

3. A személyi szabadságjogok korlátozásának – törvény helyett – kormányrendeletekben történő szabályozása összeférhetetlen a jogállamiság eszméjével, ezen jogok korlátozása belső utasításon alapul. Az állam belső rendjének, az állampolgárok biztonságának megóvása érdekében a világ valamennyi rendőrségének joga van olyan nyílt, vagy titkos tevékenység folytatásához, amely a bűncselekmények megelőzése, megszakítása, vagy felderítése érdekében a konkrét állampolgárok) jogait sérti, tehát beavatkozást jelent az állampolgári jogokba. Ezért az ún. operatív tevékenység törvénybe foglalására a munka törvényes garanciáinak megteremtésére van szükség. A rendészeti szervek csak az Alkotmánynak és a törvényeknek alárendelt szervként működhetnek. Mentésíteni kell a politikai vitáktól, vagyis soha ne lehessen többé „belső politikai viták megoldásának” eszköze. Ez a szervezetek depolitizálását jelenti.

Egy további referátum⁶⁶ a belügyi közigazgatás két nagy területe, a civil közigazgatás, illetve állam-, és közbiztonság közigazgatásának aránytalan „reformhelyzetbeliségét” állapította meg. Az előbbivel összefüggésben kiforrott koncepció állt rendelkezésre a terület nyitott voltának köszönhetően, míg az utóbbinál a működés zártágából adódó feldolgozatlanság miatt nagy nehézségeket fogalmaztak meg. Utóbbival kapcsolatosan nemzetközi összehasonlításokat végeztek, ami a következőket bizonyította: „Európai

⁶⁴ Diczig István, az ORFK I. csoportfőnök-helyettesének hozzászólása.

⁶⁵ Ua.

⁶⁶ Verebely Imre, az Államigazgatási Szervezési Intézet igazgatója.

kitekintésben is osztott gondolkodás jellemzi az állambiztonsági szolgálatokat, amelyeknél két irányzat van. Az egyik: nem engedik monolit tömbbé összeverődni az állambiztonsági szolgálatokat, és különösen nem a Belügyminisztériumban, hanem több állambiztonsági szolgálat jön létre a feladatnak megfelelően. Egyrészt azért, mert ezek egymást is ellenőrzik, másrészt eltérőek a feladataik. Másrészt: nem gondolják, hogy a Belügyminisztériumnak kellene a honvédséget elhárítani, hanem a honvédségnek kell önmagát elhárítani. Az önelhárítás logikáját építi ki, tehát önmagát hárítja el a minisztérium [...]”.⁶⁷

Hangsúlyozta az előadó azt is, hogy a rendészeti ágazatoknál Magyarországon erre vonatkozóan nem voltak elemzések, de a nyugati elemzések azt mutatják, hogy „a titkosság elfed bizonyos észszerűtlenségeket. Ezt nem lenne szabad hagyni, az egész területet felül kellene vizsgálni”.

Az állambiztonsági szakterületet képviselte Horváth József, a belső biztonsági szolgálat csoportfőnöke. Verebélyi Imrével szemben azon az állásponton volt, hogy bizonyos területeken éppen a centrális irányítás erősítésére van szükség az átmeneti időszak alatt is. A szolgálatok centrális irányításának szükségességét a szolgálatoknak a presztízsérdekek esetleges érvényesülésének illetve a partikuláris érdekek megjelenésének káros befolyásolásával és az eltérő cselekményekkel indokolta. Egyetértett ezen szolgálatok szabályozásának jogi alapokra helyezésével. „Egy önálló, felelősséggel, a törvényesség alapján működő, dinamikus szervezetet képelek el, mely mindenekelőtt a társadalomra, az alkotmányosságra veszélyeket hordozó csoportokat, személyeket kíséri folyamatosan figyelemmel, tehát gyakorlatilag információkat gyűjt, rendszerez, folyamatot elemez, konkrét tájékoztatást ad, feldolgozást és bizonyítást végez. Az állambiztonsági szervek neveit szükséges lenne megváltoztatni, épp azért, mert a történelem során sok különböző képzet tapadt ehhez a névhez.” Szóvá tette a belső szabályzók nagy számát, a minisztériumnak, mint rendszernek az anomáliáit. Az alkalmazható eszközökkel kapcsolatban kijelentette „A törvényben az alkalmazható eszközökről elég egyetlen mondat egyetlen törvényhelyen rögzítve: az hogy a modern bűnüldözés eszközeit folyamatosan, törvényes keretek között alkalmazhatja”. A szervezetek előtt a probléma nagyságának, összetettségének veszélyére figyelmeztetett: „Fontos, hogy hisztéria nélkül, de kellő ütemben cselekedjünk. A folyamatot a társadalom tájékoztatása mellett hajtsuk végre, mert ezzel a társadalmat orientáljuk és a legitimitásunkat folyamatosan bizonyítjuk. A feladat nagy és felelősségteljes. Az önvizsgálat és megújulás igen nehéz. Önmagunkat kell mérlegre tenni, helyenként élve boncolgatni. Ezt nem mindenki tudja megtenni. Saját gyakorlatunkat kell alkalmazni a változó valósághoz, a társadalmi igényekhez. Türelem és partnerség kell tehát a jövő alakításában.”⁶⁸

Horváth István belügyminiszter szintén kitért a Verebélyi Imre által említett kettőségre, azzal indokolva, hogy ez a gondolkodás a „BM korábbi apparátusában is távolabbi időkre visszanyúló gyökerekkel rendelkezik”. A minisztérium előtt álló munka nagyságát a kiegyezést követő időszak feladataihoz hasonlította, hozzátéve, hogy a döntés nem a tanácskozás kezében van. „Az utóbbi időben – mondjuk majd egy esztendő óta – egyre gyakrabban hallom, mikor lesz már és mi lesz a BM szervezeti korszerűsítésével. Ami természetesen napirendre kerül, meg kell oldani. Erről most csak annyit tudok mondani, először világos kell legyen, hogy mi a biztonságpolitikánk, mi a politi-

⁶⁷ Ua.

⁶⁸ Horváth József mondatai különösen a kilenc hónappal később kirobbant Dunagate-ügy akkori egyik főszereplőjeként tűnnek különösnek.

kánk a közbiztonságban, a rendőri igazgatásban, az önkormányzatok fejlesztésében, a közigazgatásban. Ehhez van kialakult koncepciónk, vagy ha a koncepciónk még nem is állt pontosan össze, de minden területen kialakultak a munkában a fő irányok, vagy a szükséges változások. És amikor ez számunkra összeáll, akkor meg kell nézni, hogy mi legyen a szervezettel. Mindezt azonban a jogszabályokban, a jogállamiság követelményeinek megfelelően kell majd megtenni, ami kb. 1990–1993-ig szóló munka lesz.”

A jog és a politika viszonyáról szóló referátumában Finszter Géza alezredes vetette fel e terület kimunkáltságának hiányát. A helyzettel kapcsolatban elmondta, hogy „jelenleg nem egészen világos előttünk a jog és a politika egymáshoz való viszonya, és az az igény sem, ami sok helyen, elsősorban az elméleti műhelyekben megfogalmazódik, hogy a jogot és a politikát el kell választani egymástól”. Szerinte ez a kérdés már 1956 után is felmerült, elismerve a politika közvetlen meghatározó szerepét. Később már ennél is direkter összefüggés fogalmazódott meg „a jog a politika szolgálóleánya lett” meghatározásban. Ma – jellemezte a kialakult körülményeket Finszter Géza – még élesebb a társadalomtudósok megfogalmazása. „Nem tisztázott egész világosan a dolog másik oldala, melyet a politikusoknak és a jogalkalmazóknak is végig kellett volna gondolni. Azt, hogy miért fonódhatott össze egy elég hosszú időszakban ilyen tragikus módon a jog és a politika. Nem minden politika tudja olyan formában magába olvasztani a jogot, ahogyan az nálunk történt. Erre csak a parancsuralmi rendszert megvalósító monolit politika képes. Ez a dolog tragikuma. [...] A monolit politika viszont, ha akarna sem tudna eltekinteni attól, hogy a jogot teljes egészében a napi politikai megfontolásoknak rendelje alá. Ha egy pluralista politikai hatalom formálódik, akkor annak automatikusan fel kell oldania ezt a tragikusnak is nevezhető összefonódást. [...] Mindez azért lényeges, mert azok a megközelítési módok, amelyeket az előadásokon többen hangoztattak – pl. hogy a biztonsági és bűnüldöző szerveknek szakmai szervekké kell válniuk és szakmaként kell gyakorolni – csak a jog és a politika közötti helyes viszony létrehozása után válhatnak követelménnyé és valósulhatnak meg.” Egy ilyen politikai időszak utáni időszak idején mindig fennáll a garanciális szabályok túlértékelésének a veszélye.

Verebélyi Imre csatlakozott a vitában Finszter Géza megállapításához: „A legizgalmasabb kérdés a pártirányítás és a depolitizálás. Az állománynak nemcsak kérdéseket kellene feltenni. Mindenképpen félelemérzetet érzek vagy azt, hogy majd megmondják, hogy a Politikai Bizottság így dönt. Azt javasolnám, hogy az állomány tudományos elit garnitúrája gondolja át: vajon jó-e az, hogy várakozó helyzetben nem formálja ki a saját álláspontját, hanem el akar majd szenvedni egy felső véleményt. A felsőbb vélemény is alsóbb politikai mozgásokra, hatásokra formálódik. Tehát azt javaslom, hogy fogalmazza meg a pártszervezet az ezzel kapcsolatos véleményét. Ebben nem szabad semmifajta politikai bizottsági, központi bizottsági döntésre várni. Az embernek van véleménye, és ha olyan versenyhelyzetbe kerül, hogy mások elmondhatják véleményüket, mi pedig várunk valamilyen felső véleményre, akkor a versenyt elveszítettük. Az első kérdés, hogy mi a depolitizálás? Tévedés, hogy a közigazgatási szervezet, az államszervezet egyáltalán depolitikus tud lenni. Hisz épp azért államszervezet, mert egy politikát képvisel. Jogállamiságban olyan mértékben hiszek, hogy a jogszabályok és a jogszabályok által mérlegelési mezőben bizonyos politikai irányultságot képvisel, tehát ilyen szempontból nem hinnék a depolitizáltságban. Abban azonban igen, hogy mi az a politika, amit a jogszabály keretei között kell érvényesíteni. A mai helyzetben az a fajta struktúra nem tartható, hogy a jogállamiság keretén belül szabad politika, mérlegelési mezőt, vagy közvetlen, direkt pártutasítással betöltsék. Az állampolitikát, az állambiztonságot,

a közbiztonságot kell védeni, az pedig nem más, mint a Parlamentben, az állam legfelsőbb szervében koalícióra jutott, koalícióképes erők kötelezően megszabnák minden közalkalmazottnak. Végezetül: el kell-e szenvedni ezeket a változásokat, vagy hasznot lehet-e húzni belőlük. Van aki el fogja szenvedni, de az állomány többsége hasznot húz a változásokból. Miért? Azért, mert az egypártrendszer körülményei között a KB meghatározza a munkát, az állomány azt végrehajtja, közben a vezető szervek elmennek, és az állományon marad a végrehajtás ódiума. Egy instabil állapot üt vissza az állományra, mert nem a kongresszus, hanem a KB vezetői szabják meg a munkát, és itt már nem is ugyanazok vannak, akik egykor a feladatokat meghatározták, de Önök szenvedik el a következményt. Mert az a politikai bizottsági tag, aki nem vívta meg magának a parlamenti többséget és nem kapta meg az államjogi formát, már rég nyugdíjba van, élvezi a szabadságot és ha jön a glasznosztj, akkor Önöket veszik elő és a légiót bántják, pedig a parancsnokaik már rég nincsenek sehol. A többpárt-rendszer körülményeiből az állambiztonsági szolgálat csak nyerhet, mert ebben az esetben olyan megfogható programokat kell végrehajtania, amelyeknek csak a végrehajtásáért felelősek."

A dokumentum viszonylag részletesebb bemutatására azért van szükség, mivel érzékeltethető a korábban hiányolt differenciáltabb megközelítés: a hónapokkal korábbi tudományos fórumon elhangzottak több alapvető kérdésben előremutatón jelezték a fejlemények egy lehetséges, másik irányát. Ennek ellenére e felismerésre nem épültek konkrét lépések olyan mértékben, ahogyan azt a körülmények indokolták volna. A szakmai vezetők által elmondottakból jól kiolvasható az a döntési mechanizmus is, amely – a politikai vezetés mintáján – a lassú, hatalomban történő megmaradás biztos tudatában tette meg bölcs kinyilatkoztatásait. Tulajdonképpen minden olyan kérdést érintettek, melyek a következő év elején elementáris erővel feszítette szét az állambiztonsági szolgálatokat.

A gyakorlat oldaláról nézve ugyanekkor fogalmazza meg javaslatait az állambiztonsági munka korszerűsítésével kapcsolatban a kémelhárítás. A főbb elvek között az első helyen említik: „az állam biztonságának védelme, az ehhez szükséges funkcionális alaptevékenység és az azt ellátó szervezet az új alkotmányban kerüljön definiálásra, majd az ezt követő további szabályozás legyen legitim, valamint a szükséges és lehetséges mértékben nyilvános”. Témánk szempontjából a dokumentum különösen fontos, hiszen jelzi, hogy már 1989 tavaszán megjelent a szolgálatok alkotmányos intézménnyé válásának az igénye, sőt már az az elvárás is hangot kap, hogy „az állambiztonsági feladatokat ellátó szerv, vagy szervezet alkotmányos alapállása, a munka jellege, valamint a társadalomhoz való viszonya alapján önálló szervezetként, nem rendőri szolgálatként működjön”.⁶⁹

Március végén a nem egyszerűen átalakítás, de valójában a megszüntetés (az ORFK-ba integrálás) előtt álló állambiztonsági vizsgálati osztály kötelezte el magát a jogállami átalakulás mellett: „A jogállamiság kialakításával összefüggő jelenlegi koncepciók – feltehetően – sok változáson mennek még keresztül, de fő tendenciáiban már kitapintható a folyamat. Ebből egyértelműen következtetni lehet, hogy törvényileg szükséges majd meghatározni az állambiztonsági szolgálatnak az államigazgatás rendszerében elfoglalt helyét, irányításának és ellenőrzésének módját, hatáskörét, a feladat végrehajtásához szükséges eszközök és ezek alkalmazásának feltételeit stb. Számos bizonytalan-

⁶⁹ Az állambiztonság szervezeti korszerűsítése. Javaslat 1989. március 9. BM III/II. csoportfőnökség. ÁBTLL 1.11.6. III/III. Csoportfőnökség és jogelődeinek iratai. Kémelhárítás töredék anyagok III/II. Főcsoportfőnökség. 2. d. 344/k. 40-13/143-1/89.

sági tényező mellett határozottan körvonalazódik egy olyan társadalmi igény – nemzetközi tapasztalatokra is alapozva –, hogy az állambiztonság szervezetiileg teljesen elkülönüljön a rendőri szolgálattól, és önálló Nemzetbiztonsági Hivatalként jelenjen meg. Politikai irányultsága és működésének titkossága garanciális okokból igényli a legfelsőbb államhatalmi szerv külső ellenőrzését. Bizonyosra vehető, hogy a titkos operatív eszközök alkalmazását szolgáltatón kívül elhelyezkedő bírósági vagy ügyészégi engedélyhez kötik.⁷⁰

Ugyanakkor a minisztérium vezetése mintha nem érzékelné a szolgálatok részéről tapasztalható koncepciók sokaságát, legalábbis az április közepén tartott miniszteri értekezlet mintha még egy korábbi időszak ülése lenne: „Az április végi országos értekezleten beszélt Horváth (István) elvtárs arról, hogy az állam- és közbiztonsági törvény koncepciójának kidolgozásához hozzá kell kezdenünk. Ehhez létre kell hozni egy jogpolitikai és jogi szempontból felkészült szakemberi gárdát. Ennek a koncepciónak és a későbbiekben majd együtt az IM-mel már a törvény formájában való kidolgozásához én Diczig elvtársat javasolnám a brigád elnökének. A koncepció kidolgozása miniszteri értekezletre, koordinációra, majd külsők koordinációra kerül. Ez évi törvényalkotási programban nem szerepel ez a téma, de ki tudja, hogy az országgyűlés nem veszi elő, amikor a jövő évi programját alkotja.”⁷¹

Napokkal később pedig már a minisztérium vezetői kezében lehetett az a terjedelmes szakértői anyag, amely az első átfogó elemzését nyújtotta az állambiztonság alkotmányos tevékenysége szabályozásának. Mivel az 1974. évi, az állam- és közbiztonságról szóló 17. sz. törvényerejű rendelet felülvizsgálata minden átalakítási elképzelés kiindulási pontja, ezért ennek a biztonsági szolgálatokat érintő problematikájával foglalkozik a tanulmány. „A születő új magyar demokráciában parancsoló szükség van arra, hogy az állambiztonsági szervek működése feleljen meg az alkotmányos követelményeknek. A biztonsági szolgálat a társadalom számára legalább olyan mértékben legyen ellenőrizhető, hogy az a jövőben ne válhasson az önkény engedelmes eszközévé. Ezeknek a követelményeknek a megvalósítása a készülő biztonsági törvényre vár. [...] A megváltozott külső és belső körülmények kikényszerítették, hogy a szűken vett pártállami érdekeinek védelmét felváltsa az egész nemzet érdekeinek és biztonságának a védelme.” A tanulmány részletes ismertetést és feldolgozást igényelne, itt két fontos szempontra hívjuk fel a figyelmet. 1. Az alapvetően jogdogmatikai megközelítés a Német Szövetségi Köztársaság szabályozásának nyomdokain halad, érezhetően mintának elfogadva azt. 2. A jogi-technikai látásmód szinte teljesen eltávolítja a szöveget 1989 „forró nyarának” a légkörétől, semmi nyoma a politikai vezetésnek rezignációtól a pánikhangulatig terjedő érzelmi megosztottságának. Inkább arra lehet rájönni, hogy ezek a koncepcionális anyagok nem csak a különleges titkos szolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló törvényjavaslatban⁷², de a nemzetbiz-

⁷⁰ Az állambiztonsági tevékenység és a BM Vizsgálati Osztály szervezeti átalakítása. Feljegyzés. BM III/1. Osztály 1989. március 28. 6. p. ÁBTL I.11.1. 136. d. 34-10/11/89.

⁷¹ Földesi Jenő miniszterhelyettes hozzászólása. Az állam- és közbiztonsági tv. koncepciójának kidolgozásával kapcsolatos felszólalások. BM Miniszteri értekezletek 1989. április 17. 1989. MOL XIX-B-1-y. f. 49. d. 10-52/7-1090.

⁷² Lásd: A különleges titkos szolgálati eszközök és módszerek engedélyezésének átmeneti szabályozásáról szóló törvényjavaslat beterjesztése. Gál Zoltán belügyminisztériumi államtitkár expozéja. 1990. január 24. 6. p. Országgyűlés Naplója. V. Kötet. 65–83. ülés (1989. XI. 21. – 1990. III. 14.). Bp. 1998. 6066. p.

tonsági szolgálatokról szóló törvényben⁷³ is visszaköszönnek. Ez nem is lehet másképpen, hiszen a szolgálatok felépítésére, tevékenységükre, irányításuk-ellenőrzésükre, a titkosszolgálati eszközök és módszerek engedélyezésére stb. a jogállami szabályozás nem sok alternatívát ismer.

Hasonló álláspontot képviselte az, a belügyminisztérium miniszteri értekezletén is megvitatott anyag, amely 1989. júniusában a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság elé is bekerült, de politikai-ideológiai értékmentességét már nem tudta megőrizni.⁷⁴ A nemzetközi viszonyokban és a Magyar Népköztársaság belső helyzetében végbement változások és ezeknek jelenleg megfigyelhető és prognosztizálható iránya igényli, hogy a nemzet, az állam belső biztonságának stabilitását, az intézményrendszer működését, az alkotmányos és demokratikus rend védelmét. A változásokkal összhangban hosszabb távon modellváltást kell végrehajtani, a biztonságot szolgáló állami tevékenység fő feladataiban, azok prioritásában, működési rendjében és szervezetében – írja bevezetőjében az anyag, majd a belső biztonsági helyzettel kapcsolatban megállapítja: „A vezetés még nem találta meg az eredményes megoldást, lassan alakulnak az új szocialista modell kontúrai. A többpártrendszer versenyhelyzetéhez való alkalmazkodás nem eléggé dinamikus. A kialakult helyzetben csak következetesen véghezvitt politikai és gazdasági reformfolyamat lehet a megoldás, amelynek eredményeként kialakulhat hazánkban is egy 'pluralista alapokon nyugvó, demokratikus szocializmus'. [...] A hatékony kormányzati tevékenységet segíteni kell. Emellett elengedhetetlen, hogy a belbiztonság védelmével kapcsolatos tevékenység a jövőben jogilag szabályozott keretek között folyó 'legitim' állami, illetve kormányzati tevékenységgé váljon, amely a koalíciós viszonyok között is a szocialista célok realizálásának egyik fontos társadalmi garanciákat tartalmazó biztosítéka kell hogy legyen. [...] Fontos tényező, hogy a többpártrendszer viszonyai között a szocialista pozíciók és az alkotmányos, törvényes rend védelmének biztosításához, a szolgálati egység megőrzéséhez a meglévő pártállás, párthoz tartozás feladása nélkül, pártszervek és szervezetek a biztonsági szolgálaton belül megfelelő átmeneti időszak közbeiktatásával működhessenek. Ugyanakkor a jelenlegi helyzetet és a kibontakozás folyamatát figyelembe véve fontos, hogy az MSZMP kiemelt figyelmet fordítson a speciális szolgálatra. Véleményünk szerint az MSZMP-nek arra kell már most felkészülni, hogy a politikai szervező és nevelő munkát a testület területén kívül kell, hogy megoldja tagjai számára.”

Sokadszorra hangzik el a szolgálatok alkotmányos státusa iránti igény: „A pluralista politikai berendezkedést mutató várható igényeket figyelembe véve, a nemzetközi tapasztalataira támaszkodva, szükségesnek tartjuk az alkotmányban megalapozni és mellette nyílt törvényben is rögzíteni a speciális szolgálatok helyét és szerepét, mint a nemzet biztonságának egyik fontos szervét, ezzel is biztosítva legitimitását.” Az ennek érdekében javasolt jogalkotási menetrend a következő:

- az új Alkotmány elfogadása;
- a büntető törvénykönyv és a büntetőeljárás törvény módosítása, különös tekintettel az állam-ellenes bűncselekményi kategóriák újrafogalmazására;

⁷³ A nemzetbiztonsági szolgálatokról. Indoklás a nemzetbiztonsági szolgálatokról szóló törvényjavaslat-hoz. T/420 – törvényjavaslat. Benyújtó: tárca nélküli miniszter, 1994.12.23.

⁷⁴ A bel- és állambiztonság kérdéseiről a jelenlegi belpolitikai helyzetben. Jelentés 1989. június [...] 20. p. A Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság 1989. június 9-i ülésének anyaga. MOL M-KS 288. f. 62/5. ö. e. 6-138/89.; MOL XIX-B-1-y. Miniszteri értekezletek iratai 1989. június 20. 50. d. továbbá ÁBTL I.11.1. 97. d. 6-138/89.

- az állam- és közbiztonság védelméről külön törvény megalkotása. Célszerű e törvénybe foglalni a BM biztonsági szolgálatának, a rendőrségnek és más belügyi hatóságoknak feladatait, szervezetét, hatáskörét és működési rendjének alapvető szabályait.

A szakmai vonatkozású javaslatokhoz képest a Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság 1989. június 9-i ülése „A nemzetbiztonsági szolgálatok tartalmi és strukturális korszerűsítésére vonatkozó javaslatok” napirendi pontja ürügyén meglehetősen más kérdésekre kereste a választ. Grósz Károlynak például a hírszerzés és a COCOM-lista⁷⁵ felőli érdeklődésére Pallagi Ferenc főcsoportfőnök egészen furcsa helyzetről számolt be: „Grósz elvtárs jelentem, lényegileg a fő irány a tudományos technológiai értékek megszerzése. [...] Na most itt a lazulás, ha itt lazítunk vagy itt lazulna a világ, és visszavonulnánk a technológiai tudományos értékeknek a megszerzéséből, az népgazdaságilag nehezen, az gondot jelentene. Egyet hozzá kell tennem, hogy ezen még sokat kell dolgoznunk, többet mint eddig, valahogy a megrendelési és a tudományos-technikai intézetek produktumainak az összhangja nem jó. Tehát nekünk voltak olyan erőlködéseink hogy konkrét megrendeléseket kapjunk, hogy ezt jobban ki tudjuk szolgálni. Néha olyan helyzetbe kerülünk, hogy kilincselünk a termékeinkkel, elnézést kérek, most nem ez a döntő, – volt ez a vaskohászattól kezdve egyéb technológiáig. Amit jól meg kellett komponálni...”

Fock Jenő ezzel kapcsolatban Szovjetunióbeli élményét idézte fel: „A szovjetek olyan bután bánnak azzal, amit átadunk nekik [...] Hát egy ilyen – mondjuk egy technológiai újításnál, mikroakármicsodánál – át kell egy kicsit érezni, ahogy szokták mondani, egyenesen, tiszta koppintás legyen. Annyi eszük sincs, hogy más színűre fessék be. Úgy hogy ordít róla, hogy mi szereztük meg és mi adtuk át nekik...”

A szakmai-politikai vonalat leginkább Fejti György képviselte, aki felkarolta a jelentés lényegét: „Messzemenőleg támogatom, hogy jogilag rendezett viszonyok között kerüljön ez a munka, beleértve az új Alkotmány kidolgozását, (a) törvényekben szükséges szabályozást, nyílt szabályozást, és a parlamenti ellenőrzésnek a szükségességét, kérdését is azzal, hogy kb. azt a gyakorlatot kell megcéloznunk, ami Nyugat-Európában meghonosodott. Ugyanakkor olyan összefoglaló jelentéseket hiányol a „szervezetektől”, amelyek alaposabban számolnak az időtényezővel. „Egy-egy hírnek az értékét az szabja meg, hogy az ember délelőtt 10 órakor vagy délután két órakor veszi a kezébe, tehát egy olyan mechanizmust, egy olyan jóváhagyási, engedélyezési mechanizmust kell kialakítani, ami az események ilyen felgyorsulására tekintettel van.”

Grósz Károly főtitkár összegezve jónak tartotta az anyagot, de politikai jellegű, hangsúlybeli változásokat javasolt: „A társadalom belső ellentmondásai olyanok, hogy ezek felszínre hozhatják a belső ellenséges erők olyan tevékenységét, amely robbanás-hoz vezethet. Sajnos, a helyzet bonyolultabb, mert ellenséges szándék nélkül is elvezethet a robbanáshoz a helyzet, amelyet semmilyen biztonsági szolgálat nem tud kiszűrni, vagy megelőzni. És nyilvánvaló, hogy a konzervatív visszarendeződésnek is vannak tényezői, vagy legalábbis magjai. De én nem hiszem, hogy a jobboldali külső erők is ne támadnák a Magyar Népköztársaságot. Erre van élményanyagunk. Tehát a két fő feladat közt tulajdonképpen azt hiányolom, hogy a kétlábbon állás marad meg, holott három lá-

⁷⁵ A COCOM-lista egy, a keleti blokk országait sújtó kereskedelmi embargó volt 1947-től. A listán szereplő, katonai felhasználásra is alkalmas csúcstechnológiai termékeket tilos volt az embargó alatt álló (főként a Varsói Szerződéshez tartozó) országokba exportálni. Magyarország vonatkozásában formálisan 1992-ig állt fenn.

bon kellene hogy álljon. Mert úgy érzem, hogy három irányból kellene tevékenykedni.” Végül azt javasolta, hogy sem a Politikai Bizottság, sem a szolgálatok elé ebben a formában nem kellene bevinni az anyagot, arra ez ebben a formában nem alkalmas.

Az ezt követő két hónapban a jogi és politikai koncepciók változó hangsúlyokkal ugyan, de az év elején megfogalmazott álláspontokat, nézeteket fejlesztették tovább, eljutva a törvénytervezetek elkészítésének stádiumáig. Ezek közlésétől, elemzésétől eltekintve⁷⁶ csak az alkotmánymódosítás elfogadása előtti utolsó javaslatra kívánjuk felhívni a figyelmet.

⁷⁶ A témára vonatkozó alábbi dokumentumok további elemzése adhat választ arra, hogy ezek tartalma mennyiben erősítik illetve gyengítik az eddig mondottak érvényességét:

– Javaslat a BM 1989. II. félévi munkatervére. Miniszteri értekezlet. 1989. június 12. Emlékeztető. BM Titkárság 1989. május 30. 1. p. MOL XIX-B-1-y. BM Miniszteri értekezletek 1989. 50. d. 10-52/10/1989

– Az MSZMP BM Bizottság működésével kapcsolatos időszéri feladatok. Pallagi Ferenc felszólalása. Miniszteri értekezlet. 1989. június 12. Jegyzőkönyv. BM Titkárság 1989. május 30. 5. p. MOL XIX-B-1-y. BM Miniszteri értekezletek 1989. 50. d. 10-52/10/1989

– A fegyveres erők és testületek tagjaiból szerveződő pártszervek és -szervezetek feladatai, a politikai befolyás megtartása. Belső határozat, MSZMP Politikai Bizottsága 1989. június 13. 8. p. MOL M-KS 288. f. 5/1068.

– A nemzetbiztonsági szolgálat tartalmi és strukturális korszerűsítésére vonatkozó feladatok. Előterjesztés az 1989. június 20-i miniszteri értekezletre. BM Titkárság, 1989. június 14. 15. p. MOL XIX-B-1-y. BM miniszteri értekezletek 50. d. 10-52/11/1989.

– A nemzetbiztonsági szolgálat tartalmi és strukturális korszerűsítésére vonatkozó feladatok. BM III. Főcsoportfőnökség, 1989. június 14. 13. p. In: A Magyar Népköztársaság állam- és belbiztonsági helyzete ÁBTL 1.11.1. 104. d. 45-96/89.

– A BM I. és IV. Főcsoportfőnökségek integrálása és irányítási rendje. Előterjesztés az 1989. június 20-i miniszteri értekezletre. BM Miniszterhelyettes 1989. június 19. 4. p. MOL XIX-B-1-y. Miniszteri értekezletek iratai 1989. június 20. 50. d. 10-52/11/1989.

– A rendkívüli állapot kihirdetésének feltételeinek, a bevezetendő rendszabályok körének, a fegyveres erők és testületek feladatainak, tevékenységük rendjének áttekintése. Horváth István belügyminiszter tájékoztató levele Németh Miklósnak, a Minisztertanács elnökének. 1989. június 19. 7. p. Németh Miklós, a Minisztertanács elnöke Titkárságának iratai 1988–1990. Szigorúan titkos belügyminisztériumi iratok. 1989–1990. MOL XIX-A-2-at. 4. d. 1-a-698/89.

– A bel- és állambiztonság kérdéseiről a jelenlegi belpolitikai helyzetben. Jelentés 1989. június [...] 20. p. A Nemzetközi, Jogi és Közigazgatási Bizottság 1989. június 9-i ülésének anyaga. MOL M-KS 288. f. 62/5. ö. e. 6-138/89.; MOL XIX-B-1-y. Miniszteri értekezletek iratai 1989. június 20. 50. d. továbbá ÁBTL 1.11.1. 97. d. 6-138/89.

– A nemzetbiztonsági szolgálat tartalmi és strukturális korszerűsítésére vonatkozó feladatok. Jegyzőkönyv az 1989. június 20-i miniszteri értekezlet üléséről. BM Titkárság, 1989. június 24. 15. p. MOL XIX-B-1-y. BM miniszteri értekezletek 50. d. 10-52/11/1989.

– A nemzetbiztonsági szolgálat tartalmi és strukturális korszerűsítésére vonatkozó feladatok. Emlékeztető az 1989. június 20-i miniszteri értekezlet üléséről. BM Titkárság, 1989. június 24. 8. p. MOL XIX-B-1-y. BM miniszteri értekezletek 50. d. 10-52/11/1989.

– Az állam és közbiztonságról szóló törvénykoncepció állambiztonságot érintő szabályainak felülvizsgálata. Feljegyzés III/III. Csoportfőnökség 1989. június 22. 4. p. ÁBTL 1.11.1. 104. d. 45-102/89.

– „A Belügyminisztériumban folyó tudományos kutatómunka helyzetéről, a kutatási eredmények hasznosításának tapasztalatairól” szóló tájékoztató jelentés véleményezése. III/III. Főcsoportfőnökség 1989. június 23. 1. p. ÁBTL 1.11.1. 99. d. 45-20-2220/89.

– A Belügyminisztérium szervezetének és vezetési rendjének átalakításáról 1989. július [...] 7. p. MOL BM Miniszteri Titkárság iratjegyzék 1980–1990. XIX-B-1-ai 351. d. sz. n. (minősített iratot tartalmaz)

– Az állambiztonsági helyzetről és az operatív tevékenységről. Adattár 1989. I. félév. 7. p. ÁBTL 1.11.1. 103-a. d. 45-77/3-3/89.

– A BM Vizsgálati Osztály megszűnésével kapcsolatos átszervezési feladatok 1989. július 3. 18. p. (1 p.) ÁBTL 1.11.1. 97. d. 6-a-916/89

– A BM nyilvántartásában szereplő párttagok ügyeinek rendezéséről szóló 1971. május 10-i titkársági határozat hatályon kívül helyezése. MSZMP KB Pártpolitikai Osztály javaslata az Elnökség számára. 1989. július 10. 4. p. MOL M-KS 288. f. 59/3. ö. e. PPO/652.

Az Alkotmány módosításáról szóló 1989. évi XXXI. törvény október 18-i elfogadása előtt két nappal datálódott az a Feljegyzés, amely az un. „sarkalatos törvények” – benne az Alkotmány módosításáról szóló – tervezetek koordinációja során keletkezett észrevételeket összegezte. A helyzet és az időpont meglehetősen bizzar. Miközben tavasz óta folyamatosan arra presszionálják a szolgálatok és a főcsoportfőnökség a belügyi és a pártvezetést, hogy mennyire szükségesnek tartják a szolgálatok alkotmányos megjelenítését, két nappal a végszavazás előtt öntik törvényjavaslat formájában elvárásait. A pártvezetés nem tekintet olyan fontosnak a kérdést, hogy az ígéreteknek megfelelően módosító javaslat szülessen belőle, esetleg éppen a Nemzeti Kerekasztal megkerülése miatt tartózkodott ettől. Az ellenzék szemlátomást nem érezte a probléma súlyát – még vagy három hónapig, a Dunagate-ügy kirobbanásáig. De az is lehet, hogy a főcsoportfőnökség látva törekvéseik kudarcát, csak pontot téve erőfeszítéseik végére elvégezték azt a munkát, amelyet a Minisztertanácsnak, végül talán éppen az Igazságügyi Minisztériumnak kellett volna helyettük befejezni.

„Megítélésünk szerint az állambiztonsági szolgálat alkotmányos elismerését több szempont is indokolja.” – kezdi a főcsoportfőnökség érvei felsorolását. „Egyfelől az állambiztonsági tevékenység kormányzati feladat, így annak elhelyezése az Alkotmányban a Minisztertanács feladatai között ennek deklarálását jelentené. Másfelől mert a jelenlegi törvényjavaslat fogalmilag a „Rendőrség” címszóba sorolja. A közeljövőben azonban várható, hogy az állambiztonsági szolgálat és a rendőrség szervezetiileg különváltik és az állambiztonsági szolgálat nem fegyveres testületként fog működni, ezzel

– Az MSZMP BM Bizottság működésével, a párt- és tömegszervek apparátusával kapcsolatos intézkedésekről, a pártszervezetek időszéri feladatairól. Miniszteri értekezlet 1989. július 12. Emlékeztető 1. p. ÁBTL 1.11.1. 99. d. 45-20/15/89.

– A fegyveres erők pártszervezeit érintő kérdések. MSZMP Néphadseregi Bizottsága levele az MSZMP Elnökségének. 0989. augusztus 11. 2. MOL M-KS 288. f. 59/5. ó. e.

– A társadalmi és pártszervezeteknél lévő minősített belügyi iratok átadása, irattári kezelése. (Mellékelve: Kimutatás a BRFK Bűnügyi Értékelő és Adatfeldolgozó Osztály Segédhivatala által 1961-től 1989. júniusáig az MSZMP PB-nak futárpostával átküldött minősített anyagokról; A BRFK által a budapesti BP részére kötelezően megküldendő szakmai anyagok körének áttekintése. Jelentés a Budapesti Rendőrfőkapitánynak 1989. július 12.) Budapesti Rendőrfőkapitány 12/1989. sz. intézkedése 1989. augusztus 23. 5. p. BFL XXIV. 1. 96. d. 111-014/12/1989.

– A Belügyminisztérium viszonya az ellenzéki pártokhoz, szervezetekhez. Előterjesztés miniszteri értekezletre. 1989. szeptember 7. 9. p. BM KI Miniszteri iratok 1989. 1-a-2-537/89

– Az MSZMP szerveződésének egyes kérdései a fegyveres erőkben és testületekben. Az MSZMP PB javaslat, a KB tudomásulvétele 1989. szeptember 12–13. (nem nyilvános) 28. p. MOL M-KS 288. f. 4/270-271. ó. e.

– Az állam- és közbiztonságról, a Magyar Államrendőrségről és a Nemzetbiztonsági Szolgálatról szóló törvények szabályozási elvei. Észrevételek. III/III. Csoportfőnökség 1989. szeptember 28. 7. p. ÁBTL 1.11.1. 104. d. 11-13/1354/89.

– A nemzet biztonságának védelme és a biztonsági szolgálat szervezete. A központi állambiztonsági szervek véleményezései. ABMHT Jogi Alosztály 1989. október 13. 5. p. ÁMTL 1.11.1. 104. d. 45-102/89.

– Az állam biztonságáról szóló törvény szabályozási elvei. Javaslat az 1989. november 7-i miniszteri értekezletre. BM III. Főcsoportfőnökség 1989. október 20. 23. p. MOL XIX-B-1-y. 52. d. 10-52/18-1989.

– A nemzet biztonságának védelméről és a biztonsági szolgálat szervezetéről. Előterjesztés az 1989. november 7-i miniszteri értekezletre. 24. p. Belügyminisztérium 1989. október 20. MOL XIX-B-1-y. 52. d. 10-52/18-1989.

– A Magyar Államrendőrségről szóló törvény szabályozási elvei. Javaslat az 1989. november 7-i miniszteri értekezletre. BM III. Főcsoportfőnökség 1989. október 20. 18. p. MOL XIX-B-1-y. 52. d. 10-52/18-1989.

– A Kémelhárító Szolgálat szervezeti korszerűsítése. Javaslat III/II. Csoportfőnökség 1989. október 23. 21. p. ÁBTL 1.11.6. III/III. Csoportfőnökség és jogelődjeinek iratai. Kémelhárítás töredék anyagok III/II. Főcsoportfőnökség. 2. d. 344/k. 40/13-2/32/89.

újabb alkotmánymódosítás válna szükségessé. Az Állambiztonsági szolgálat jellege törvényességi szempontból szükségessé teszi, hogy legalapvetőbb feladatai megfogalmazást nyerjenek a módosított Alkotmányban. Az Állambiztonsági szolgálat megnevezésével összességében úgy véljük, hogy olyan elnevezés szükséges, amely tartalmában és jellegében is megfelel a szervezet tevékenységének. Javaslatunkban fogalmilag – a döntésig – még a jelenlegi, hagyományos elnevezést használjuk.

Az előzőek alapján javasoljuk:

- a törvényjavaslat 21. § (1) bekezdésével módosított, a Minisztertanács feladatit tartalmazó Alkotmány 35 § (1) bek. h.) pontjának kiegészítését a következőkben: „h.) irányítja a fegyveres erők, az állambiztonsági szolgálat, a rendőrség és a rendészeti szervek működését”.
- az Alkotmány módosított VII. fejezete címének pontosítását az alábbiakban:
„VII. fejezet
A fegyveres erők és az állambiztonsági szolgálat alapvető feladatai”
- az előző fejezet 40/A § (2) bek.-nek kiegészítését az állambiztonsági szolgálat alapvető feladatával:
„(2) Az állambiztonsági szolgálat alapvető feladata, hogy gondoskodik az alkotmányos rend védelméről, a nemzet biztonságát veszélyeztető törekvések megakadályozásáról és az államtitok megóvásáról. A rendőrség alapvető feladata a közbiztonság⁷⁷ és a bűnözés elleni harc. Az állam biztonságával és (a) rendőrséggel összefüggő részletes szabályokat alkotmányerejű törvények határozzák meg.”;
- ugyanezen Fejezet 40/B § (4) bek.-nek értelemszerű kiegészítését az állambiztonsági szolgálatra való utalással:

„(4) A fegyveres erők, az állambiztonsági szolgálat és a rendőrség tényleges állományú tagjának pártban való tevékenységére nézve alkotmányerejű törvény korlátokat állapít meg.”

A módosító javaslat emellett foglalkozik még a titkos operatív eszközök alkalmasságának az állampolgári jogokkal összefüggő alkotmányos szabályozás kérdéseivel is, majd kiegészítő megjegyzéseket fűz az Alkotmánybíróságról, a pártok működéséről és gazdálkodásáról, az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvényjavaslatokhoz is.

A szolgálatok Alkotmányos, illetve Alkotmányon kívüli helyzete azóta sem változott. Az alkotmány 1995. évi szabályozási koncepciója „Alkotmányvédelem” címmel önálló fejezetet javasolt ugyan létrehozni⁷⁸, de nem a nemzetbiztonság bevonása céljából. Ez ugyanis az Alkotmánybíróság funkciójának, hatásköreinek újrashabályozása mellett az alkotmánymódosítás rendjét, az alkotmányértelmezés elveit, valamint az állampolgári jogok országgyűlési biztosi intézményi alapvetéseit javasolja az új fejezetbe. Ez is megerősíteni látszik azt a feltételezést, hogy a nemzetbiztonsági hivatalok és az Alkotmány normatív kapcsolata egyoldalú viszonyt őriz. A nemzetbiztonsági törvény szinte minden rendelkezése – közvetve vagy közvetlenül – a Hivatalok alkotmányvé-

⁷⁷ A „védelme” szó feltehetően kimaradt.

⁷⁸ A Magyar Köztársaság Alkotmányának szabályozási koncepciója (előzetes szakmai munkaanyag). Igazságügyi Minisztérium, 1995. március 100. p.

delmi alapfunkcióira tekintettel tevékenységük Alkotmányhoz kötöttségét hangsúlyozza⁷⁹, eközben maga az Alkotmány mintha vonakodna ennek nyílt felvállalásától. De miközben az állambiztonsági szolgálatok vonatkozásában a pártállami alkotmány hallgatása ha indokolatlan is, de érthető volt, jogállami keretek között a nemzetbiztonsági rendszer alkotmányos megjelenítésére feltétlenül szükség lenne.

BÉLA RÉVÉSZ

THE MEANING OF LEGALITY AND CONSTITUTIONALISM IN THE DICTIONARY OF STATE SECURITY – 1989

(Summary)

The monolithic structure of power suspends all public political discussions and prohibits the development and articulation of alternatives. The ruling elite cannot tolerate the public sphere in any form. The one-party system is a dictatorial form of domination which could function equally well without a party. Party and state organs cannot be differentiated at any level of the hierarchy of power. The unity of economic, political, ideological and legal power gives rise to the system's totalitarian character. Even when the system functions relatively „well” and no direct political terror is apparent, it nevertheless remains totalitarian, for there is no sphere of daily life void of political significance. The power apparatus is likewise incapable of generating a persuasive social theory because proletarian dictatorship has kept none of the promises made by its legitimating ideology.

In the latter part of its long rule the political elit managed to turn Hungary into *the most cheerful prison block* behind the Iron Curtain. But – since „existing” socialism (in contradiction with the declared theories) was functioning as a bureaucratic dictatorial regime – it was incapable of meeting the demands of formal democracy. At the same time these typical elements – inconsistent with the generally known conception – did not originate from the political system or from one-party tyranny. In fact the party-ruled state was established and maintained; in reality, by the fact that these societies throughout their existence, remained on a harsh-communistic level (in the Marxist sense of the word) and were also having to cope with grave legitimacy problems.

In the late 1980s, Hungary's 15,000 member Security Police was controlled by the Ministry of Interior. The reform of the political system during the second half of the 1980s appeared to have also affected the Security Police. In an interview in July 1989, Minister of Interior Horvath claimed that the Security Police no longer viewed the domestic opposition as political enemies, an image that had become "obsolete" in a multi-party system. He condemned previous Security Police actions, such as harassing and detaining known dissidents before national holidays as "a bad reflex action of a different type of power structure." Horvath stressed that the Security Police did have a legitimate intelligence and counterintelligence function but was not an organization "placed above the citizens".

⁷⁹ A nemzetbiztonsági törvény alig hetven szakasza tizenhárom esetben hivatkozik vagy utal az Alkotmányra.

One of the most important question of power was how to determine the new structure and tasks of political police in the period of transition and later. Several different concepts were created by the Hungarian Socialist Worker's Party, the opposition, even, the State Security Service for recreation of political police. Karoly Grosz, general secretary of the party, had planned, at the beginning of 1989, to use the control of the armed forces and security apparatus he still had then, to decree a state of emergency, expecting the Central Committee to go with the tide and endorse a *fait accompli*. The objective would not, of course, have been to establish a permanent political-military dictatorship but to realign the balance of forces in favor of the Party, in order to negotiate the conditions of a return to normalcy and the gradual introduction of pluralist elements with the opposition. The Political Reconciliation Talk defined a special topic to discuss: creating legal guarantees for preventing recourse to solutions based on the use of force. At the end of negotiations the Agreement declared: the suspension of coercive police measures for the duration of the transition period is an important trust-building measure, moreover expert committees should endeavor to reach agreement on issues concerning the transformation of the Worker's Militia.

As part of the change, the position, role and future tasks of the security services had to be defined. Previously the so called state security work in Hungary was carried out on the basis of low level secret regulations, which severely limited basic human rights laid down in the Constitution. The most important act was the enactment of the new, modified constitution by parliament. Hungary thus became a republic, without a preamble. The constitution guaranteed the rights of citizens, protected the multi-party system with guarantees, prohibited the establishment of central control and the monopoly of power by any single party. Even, the professional members of the Hungarian Defence Forces, the Police and the national security services may not be members of political parties and may not engage in political activities.

Despite the relatively strong success in implementing a democratic system, market economy in 1989, the transformation of its intelligence agencies was incomplete. The intelligence organizations holds fast to the old concept of an oversized, hyper bureaucratic intelligence system. The system itself has been changing but not at the adequate speed and to some extent, it has kept the baggage of its past. Meanwhile their reference to legality and constitutionalism was an everyday phrase.

The sudden collaption of State Security Service – the 3rd Main Directorate of Ministry of Internal Affairs – in consequence of so-called Duna-gate-skandal has been rapidly created a new Act on National Security Office. No law has ever stipulated the legal framework of intelligence activity since the Act came to life. Only transitory regulations, commands and orders existed specifying the scope of activity, while there was no law explicitly expressing the constitutionality of a democratic state. As a result of the accurate and purposeful specification of the organizational structure, operational regulations, sphere of authority and responsibility, the very conditions for a more effective professional work have been created.

Not only the secret services of dictatorship are judged to be guilty by the moral sense but every ideology, means and method which, either legally but mostly illegally, encroaches upon the privacy, putting the citizen at the mercy of an invisible power, and which, where it cannot condemn in a court, slanders and discredits, breaks careers, and radically interferes in lives.